



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Inklusion im Zeitalter der Migration“

Verfasser

Wolfgang Schrammel, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

Inhalt

Inhaltsverzeichnis	i
Tabellenverzeichnis	iv
Abbildungsverzeichnis	v
Abkürzungsverzeichnis	vi
Vorwort	viii
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung	2
1.2 Methodische Vorgangsweise	4
1.3 Aufbau der Arbeit	6
2 Die Geschichte Österreichs als Einwanderungsland	9
2.1 Die verschiedenen Perioden des „Gastarbeiter“-Regimes	11
2.1.1 Periode der organisierten Rekrutierung: 1962-1968	13
2.1.2 Periode des unkontrollierten Zustroms: 1969-1973	14
2.1.3 Periode der massiven Reduktion: 1974-1976	14
2.1.4 Periode der Stabilisierung: nach 1977	15
2.2 Asylwesen	16
2.3 Bevölkerungsanteil nach Staatsangehörigkeit	18
3 Globalisierung und Migration	21
3.1 Klassische Ansätze der Migrationsforschung	23
3.1.1 Klassische Migrationstheorie	23
3.1.2 (Neo-) Klassische Ökonomie der Migration	24
3.1.3 Theorie dualer/segmentierter Arbeitsmärkte	25
3.1.4 Mikro-ökonomische Migrationstheorie	26
3.1.5 Neue Ökonomie der Arbeitsmigration	26
3.2 Neuere Ansätze der Migrationsforschung	29
3.2.1 Die Anthropologie der Migration	29
3.2.2 Weltsystemtheorie	29
3.2.3 Migrationssystemtheorie	30

3.2.4	Sozialkapitaltheorie in der Migrationsforschung.....	31
3.2.5	Migrationsnetzwerktheorie	32
3.2.6	Theorie der kumulativen Verursachung	33
3.2.7	Transnationale Migration.....	33
3.2.8	Theorien internationaler Migrationspolitik.....	34
4	Citizenship.....	39
4.1	Die historische Dimension: der citizenship-Begriff im Kontext der Zeit	40
4.2	Die europäische Dimension: das civic citizenship-Konzept der EU und die European Convention on Nationality	43
4.2.1	Civic-Citizenship.....	44
4.2.2	European Convention on Nationality (ECN).....	50
4.3	Konzepte, Entwicklungen und Trends: eine europäische Konvergenz?	53
5	Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht	63
5.1	Historischer Überblick.....	63
5.2	Das geltende Staatsbürgerschaftsrecht	67
5.3	Grundsätze des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts	69
5.4	Arten des Erwerbs der Staatsbürgerschaft.....	71
5.4.1	Die wichtigsten allgemeinen Verleihungsvoraussetzungen nach §§ 10 und 10a StbG	72
5.4.2	Geburtsbezogene Erwerbs- bzw. Einbürgerungsmodi	83
5.4.3	Aufenthaltsbezogene Einbürgerungsmodi	86
5.4.4	Familienbezogene Einbürgerungsmodi	91
5.4.5	Affinitätsbezogene Einbürgerungsmodi.....	94
5.4.6	Integrationsbezogene Einbürgerungsmodi.....	96
5.4.7	Andere erleichterte Einbürgerungsmodi	97
5.5	Einbürgerungsstatistiken	103
6	Das österreichische Wahlrecht	107
6.1	Kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige	108
6.2	Vier Idealtypen von Wahlrechtsordnungen:.....	110
7	Europäischer Vergleich.....	115

7.1	Politische Partizipation.....	116
7.2	Zugang zur Staatsbürgerschaft	117
7.3	Langzeit-Aufenthalt.....	119
8	Resümee und Ausblick	123
	Literaturverzeichnis	133
	Anhang.....	141
	Abstract	141
	Lebenslauf.....	143

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einbürgerung von auf österreichischem Territorium geborenen Fremden.....	85
Tabelle 2: Einbürgerungsmodi nach prinzipiell aufenthaltsbedingten Kriterien	88
Tabelle 3: Bundesgebühren für Einbürgerungen mit Rechtsanspruch	90
Tabelle 4: Landesgebühren für Einbürgerungen mit Rechtsanspruch.....	90
Tabelle 5: Bundesgebühren für Ermessenseinbürgerungen	90
Tabelle 6: Landesgebühren für Ermessenseinbürgerungen.....	91
Tabelle 7: Verleihungsvoraussetzungen für EhepartnerInnen.....	92
Tabelle 8: Affinitätsbezogene Einbürgerungsmodi	96
Tabelle 9: Andere erleichterte Einbürgerungsmodi.....	102

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Asylanträge 2003 bis 2013.....	17
Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung nach Staatsangehörigkeit ab 1982.....	19
Abbildung 3: Eingebürgerte Personen nach Bundesländern: 1991-2013.....	59
Abbildung 4: Einbürgerungen nach Geburt im In- oder Ausland: 2003-2013.....	85
Abbildung 5: Einbürgerungen von anerkannten Flüchtlingen: 2003-2013.....	99
Abbildung 6: Anzahl der Einbürgerungen 1981-2013.....	104
Abbildung 7: Einbürgerungsrate 2003-2013.....	105
Abbildung 8: Einbürgerungen nach Altersgruppen 2013.....	105
Abbildung 9: Einbürgerungen nach bisheriger Staatsangehörigkeit 2003-2013.....	106
Abbildung 10: MIPEX Politische Partizipation.....	117
Abbildung 11: MIPEX Zugang zur Staatsbürgerschaft.....	118
Abbildung 12: MIPEX Langzeit-Aufenthalt.....	119
Abbildung 13: Vergleich der drei Hauptindikatoren.....	120
Abbildung 14: Österreich im Vergleich mit Staaten mit ähnlicher Migrationsgeschichte	121
Abbildung 15: Vergleich der deutschsprachigen Staaten.....	122

Abkürzungsverzeichnis

AB	Abschlussbericht
ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AK	Arbeiterkammer
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BlgNR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
BMI	Bundesministerium für Inneres
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CBP	Basic Principles on Immigrant Integration Policy
CIDOB	Barcelona Centre for International Affairs
ECN	European Convention on Nationality
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUDO	European Union Observatory on Democracy
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f (ff)	und die folgende(n)
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GP	Gesetzgebungsperiode
idF	in der Fassung
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
NCPI	National Contact Points on Integration
NGO	Non-Governmental Organisation

NR	Nationalrat
NRWO	Nationalrats-Wahlordnung
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes
RV	Regierungsvorlage
SEV	Sammlung europäischer Verträge
SEV-Nr. 166	Europäisches Übereinkommen über Staatsangehörigkeit (ECN)
StbG	Staatsbürgerschaftsgesetz
StaatsbürgerschaftsV	Staatsbürgerschafts-Verordnung
StbP-V	Staatsbürgerschaftsprüfungs-Verordnung
TCN	Third Country National
UN	United Nations
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WK	Wirtschaftskammer
Z	Ziffer(n)
zit.	zitiert
z.B.	zum Beispiel

Vorwort

Durch meine Mitarbeit in einem Flüchtlings- und MigrantInnenwohnheim der Caritas Wien habe ich in den letzten 7 Jahren einen Einblick in den Alltag von Nicht-StaatsbürgerInnen in Österreich bekommen. Während bei den AsylwerberInnen, trotz Dankbarkeit für Unterbringung, Verpflegung und medizinischer Versorgung, der Ärger und Frust über die teilweise extrem langen Verfahren, verbunden mit einem prinzipiellen Arbeitsverbot während des Verfahrens, im Vordergrund steht, handelt es sich bei den aufenthaltsberechtigten, schon lange hier lebenden MigrantInnen eher um Probleme und Hürden im Umgang mit den österreichischen Behörden, auch und vor allem in Bezug auf die Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft.

Mein Dank gilt meiner Familie, die mich während meiner Studienzeit in jeglicher Hinsicht unterstützt hat, sowie meinen Freunden und meinen MitbewohnerInnen für Zerstreuung und Verständnis während des Schreibprozesses und meinen lieben Schwestern für das Korrekturlesen. Zu guter Letzt möchte ich mich herzlich bei meinem Betreuer Univ. Doz. Dr. Hannes Wimmer für die Unterstützung und Betreuung beim Erstellen dieser Arbeit bedanken.

1 Einleitung

Vor 50 Jahren wurden die ersten „Gastarbeiter“-Abkommen mit der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien geschlossen. Die lohnintensive Industrie hat Arbeitskräfte gerufen, und Menschen sind gekommen. Durch harte Arbeit trugen die GastarbeiterInnen wesentlich zum wirtschaftlichen Erfolg der jungen Republik Österreich in den 1960ern und 1970ern bei. Familienzusammenführungen machten die ursprünglich als temporäre Arbeitskräfte vorgesehenen Menschen zu niedergelassenen MigrantInnen, die sich zu Recht als Teil dieser Gesellschaft sehen. Der Hunger der österreichischen Wirtschaft nach billigen Arbeitskräften sowie größere Flüchtlingsströme, ausgelöst durch Krisen der kommunistischen Systeme in unserer unmittelbaren Nachbarschaft, veränderten die Zusammensetzung der Bevölkerung nachhaltig. Der Anteil der Nicht-StaatsbürgerInnen an der Wohnbevölkerung nahm stetig zu und erforderte neue Regelungen bezüglich der Integration beziehungsweise Inklusion. Während die Beteiligung und Gleichberechtigung in der Sphäre der bürgerlichen Grundrechte und der Eingliederung in die sozialen Sicherungssysteme im Laufe der Jahrzehnte ständig verbessert bzw. erreicht wurde, blieben den langansässigen MigrantInnen politische Partizipationsmöglichkeiten größtenteils verwehrt.

Vor der Nationalratswahl Ende September 2013 veranstaltete die NGO SOS-Mitmensch am Stephansplatz in Wien die „Pass-egal-Wahl“, um auf die Lage der nicht-wahlberechtigten WohnbürgerInnen in diesem Land aufmerksam zu machen. Geändert hat sich dadurch nichts, weder Öffentlichkeit, noch Politik schienen durch den hohen Anteil der nicht wahlberechtigten Wohnbevölkerung sonderlich beeindruckt.

Es ist unbestritten, dass Österreich ein demokratisches Land mit funktionierenden politischen Institutionen ist. Doch die zunehmende Inkongruenz von Wohn- und Wahlbevölkerung bedeutet eine Abnahme an Inklusivität und Repräsentativität des politischen Systems. Immer mehr Menschen sind der Herrschaft und den Gesetzen des Staates unterworfen, ohne jedoch grundsätzlich am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess beteiligt zu sein. Hans Kelsen, Architekt der österreichischen Bundesverfassung von 1920, schreibt über das Wesen der Demokratie:

„Demokratie ist der Idee nach eine Staats- oder Gesellschaftsform, bei der der Gemeinschaftswille [...] durch die ihr Unterworfenen erzeugt wird: durch das Volk. Demokratie bedeutet Identität von Führer und Geführten, von Subjekt und Objekt der Herrschaft, bedeutet Herrschaft des Volkes über das Volk.“¹

Sinngemäß lautet demnach auch der 1. Artikel der österreichischen Bundesverfassung:

„Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“²

Zum Zeitpunkt der Verlautbarung war der Anteil der in Österreich lebenden Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit relativ gering, das System der Bindung des Wahlrechts an die Staatsbürgerschaft war ein, im Vergleich zur Donaumonarchie, sehr inklusives: Das Kurienwahlrecht wurde erst 1907 durch ein allgemeines Männerwahlrecht ersetzt, das allgemeine Frauenwahlrecht wurde erst 1918 verwirklicht. Heute schrumpft die Wahlbevölkerung im Vergleich zur Wohnbevölkerung stetig. Zugespitzt auf die Situation der zunehmenden Anzahl von hier lebenden, arbeitenden und Steuer zahlenden Nicht-StaatsbürgerInnen könnte man auch die Parole der amerikanischen Revolution als legitime Forderung nach politischen Mitbestimmungsrechten ins Feld führen:

„No taxation without representation.“³

Nun steht es jedem/r ausländischen WohnbürgerIn in Österreich frei – unter den Bedingungen des geltenden Staatsbürgerschaftsrechts – die österreichische Staatsbürgerschaft zu erwerben, um BürgerIn mit allen Rechten und Pflichten zu werden. In einem System, in dem grundlegende Beteiligungsrechte an die Staatsbürgerschaft gebunden sind, ist die wichtigste Frage, unter welchen Bedingungen eine Person Mitglied werden kann, denn:

„Es ist nicht die Macht selbst, die alle miteinander teilen, es sind die Chancen und Möglichkeiten, Macht zu erlangen. Jeder Bürger ist ein potentieller Teilhaber an der Macht, ein potentieller Politiker. [...] Diese Potentialität ist die notwendige Voraussetzung für die Selbstachtung des Bürgers.“⁴

1.1 Problemstellung

Citizenship wurde erst ab den 1980ern wichtiges Thema in der Migrations- und Integrationsforschung in Europa. Grund dafür ist, dass im Gegensatz zu den USA – wo der Zugang zur Staatsbürgerschaft als Voraussetzung zur Assimilation gesehen wird - in Europa

¹ Kelsen, H. (1963): Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 14.

² Art. 1 B-VG.

³ Parole und Kriegsgrund des amerikanischen Unabhängigkeitskriegs. Hauptkritikpunkt war die Steuerpflicht der amerikanischen Kolonien gegenüber der britischen Krone, ohne jedoch im britischen Parlament vertreten zu sein.

⁴ Walzer, M. (1998): Sphären der Gerechtigkeit, S. 438.

das „Gastarbeiter“-Modell vorherrschend war und die ausländischen Arbeitskräfte nie als etwaige zukünftige StaatsbürgerInnen betrachtet wurden. Jedoch haben vor allem Familienzusammenführungen und die Missachtung des Rotationsprinzips vonseiten der UnternehmerInnen die GastarbeiterInnen zu niedergelassenen ImmigrantInnen gemacht. In vielen Bereichen wurden ihre Rechte jenen der StaatsbürgerInnen angeglichen (in der sozialen und bürgerlichen Sphäre) – jedoch sind politische Partizipationsmöglichkeiten in Österreich grundsätzlich an den Erwerb der Staatsbürgerschaft gebunden. Das Staatsbürgerschaftsgesetz in Österreich kennt, trotz zahlreicher Änderungen und Novellierungen in den letzten Jahrzehnten, einige erstaunlich reformresistente Konstanten, welche in verschiedener Art und Weise die Inklusion von dauerhaft niedergelassenen MigrantInnen tangieren: Zum einen das strikte Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) bzgl. der Weitergabe der Staatsbürgerschaft an Kinder, sowie die prinzipielle Ablehnung von Doppelstaatsbürgerschaften, und zum anderen hohe finanzielle bzw. aufenthaltsrechtliche Hürden zur Erlangung der Staatsbürgerschaft.

Die dieser Arbeit zu Grunde liegenden forschungsleitenden Fragestellungen lauten wie folgt:

- Entlang welchen Kriterien werden in Österreich die politischen Mitbestimmungsrechte organisiert? Gibt es historisch bedingte Pfadabhängigkeiten?
- Wie haben sich Änderungen im Fremden- und Staatsbürgerschaftsrecht der letzten Jahrzehnte auf die Zahl der Einbürgerungen ausgewirkt?
- Wie hat sich das Verhältnis zwischen WohnbürgerInnen und StaatsbürgerInnen in derselben Zeit entwickelt?
- Welche Regelungen auf EU-Ebene betreffen die Rechte von Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörigen?
- Welchen Zugang haben andere Staaten, mit ähnlicher Migrationsgeschichte wie Österreich, in punkto Inklusion ihrer dauerhaft niedergelassenen MigrantInnen?
- Schlussendlich, wie können die Ergebnisse in Bezug auf Repräsentativität und Legitimität des politischen Systems eingeordnet werden?

Hypothese

- Die Novellierungen und Änderungen im Staatsbürgerschaftsrecht in den letzten Jahrzehnten stellen eine fortschreitende Verschärfung dar. Österreich hat das restriktivste Staatsbürgerschaftsrecht innerhalb der alten EU-Staaten (die 15

Mitgliedstaaten vor der Erweiterungsrunde 2004) und dieses spiegelt sich im Verhältnis von Wohn- und StaatsbürgerInnen wider.

1.2 Methodische Vorgangsweise

Migration als Phänomen an sich ist ein vielschichtiges und interdisziplinäres Forschungsfeld. Obwohl diese Arbeit eher auf die Auswirkungen von Migration auf die Aufnahmegesellschaft und ihr politisches System fokussiert, scheint es trotzdem angebracht, sich grundlegend mit Migrationstheorien auseinanderzusetzen. Migration tangiert viele Bereiche gesamtgesellschaftlicher Prozesse und Strukturen und genauso mannigfaltig wie ihre Triebkräfte sind auch die unterschiedlichen Zugänge der verschiedenen Disziplinen. Die Politikwissenschaft, die Soziologie, die Wirtschaftswissenschaften oder die Rechtswissenschaften nähern sich dem Phänomen auf unterschiedliche Weise an. Makroanalytische Erklärungsmodelle mit dem Fokus auf politische, rechtliche oder ökonomische Strukturen werden im Zuge dieser Arbeit ebenso berücksichtigt wie Mikroanalysen mit ihrem Blick auf individuelle oder kollektive Entscheidungsfindungsprozesse. Aufgrund der unzähligen Blickwinkel auf das Phänomen Migration gibt es keine allumfassende Migrationstheorie, sondern viele Theorien kürzerer bis mittlerer Reichweite, die jeweils spezifische Aspekte der Migration zu erklären vermögen.

Jedoch Eines ist augenscheinlich: Die Staaten Westeuropas, Österreich mit eingeschlossen, sind in den letzten Jahrzehnten zu Einwanderungsländern geworden. „Gastarbeiter“-Anwerbungen, die Aufnahme von Flüchtlingen aus den ehemals kommunistischen Ländern Osteuropas und die schiere Anziehungskraft Westeuropas als wirtschaftlich höchst erfolgreicher Friedensraum haben die Bevölkerungszusammensetzungen der einzelnen Nationalstaaten nachhaltig verändert. Die wachsende Anzahl von Nicht-StaatsbürgerInnen, im Folgenden unter anderem als WohnbürgerInnen bezeichnet, stellt die Nationalstaaten vor neue politische Herausforderungen. Die aufgehende Schere zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung in Österreich wird mit Hilfe von Daten der Statistik Austria aufgearbeitet.

Integration, und in den letzten Jahren vermehrt Inklusion, wurden Schlagworte im Diskurs über Beteiligungsrechte und -pflichten für die sesshaft gewordenen MigrantInnen, die über Jahre oder Jahrzehnte hinweg in den neuen Einwanderungsländern leben, arbeiten und Steuern zahlen, jedoch größtenteils ohne politische Partizipationsmöglichkeiten blieben. Das Wort Integration leitet sich aus dem lateinischen „integrare“ ab und bedeutet „erneuern“ bzw. „wiederherstellen“. Es bezeichnet den Zusammenschluss bzw. die Bildung von

(übergeordneten) Einheiten und wird in unterschiedlichen Disziplinen verschieden verwendet (Mathematik, Technik, Pädagogik, Soziologie, Sprachwissenschaft etc.). Im Kontext der EU bedeutet die europäische Integration den „*immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker*“⁵ im Sinne der Ausgestaltung der supranationalen Organe. In der vorliegenden Arbeit wird auch auf den Integrationsbegriff der EU (im Kontext von Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörigen) eingegangen bzw. wie sich dieser von einem auf Rechte basierenden Konzept in einem Klima zunehmender Abschottung, unter anderem ausgelöst durch 9/11, zu einem vermehrt Sanktions-basierenden veränderte. Im Zuge dieser Entwicklung wird das *best practice* Verfahren thematisiert, wonach einzelstaatliche Politiken als vorbildliche Methoden und Praktiken identifiziert und auf die EU-Ebene hinaufgeladen werden. Österreichs Rolle bei der Ausgestaltung eines restriktiveren Integrationsbegriffes wird hierbei besondere Beachtung zu Teil.

Aufgrund der Tatsache, dass der Integrationsbegriff in unterschiedlichster Weise gebraucht und verstanden wird – zwischen dem Spektrum eines Zwei-Wege-Ansatzes der gegenseitigen Annäherung bis hin zu einem Verständnis von Integration als Bringschuld der MigrantInnen – wird in dieser Arbeit der Inklusionsbegriff betreffend grundlegender Beteiligungsrechte und -pflichten verwendet. Das Wort „Inklusion“ leitet sich aus dem lateinischen „*includere*“ ab und bedeutet „einschließen“ bzw. „einbeziehen“.

Die grundlegende Frage in dieser Arbeit beschäftigt sich mit Mitgliedschaftsrechten und -pflichten gegenüber einem Staat, wer diese innehat bzw. wie sie zu erwerben sind. Erst mit der Etablierung des modernen Nationalstaats beschreibt das Konzept der Staatsbürgerschaft dieses rechtliche Band zwischen dem/der BürgerIn und seinem/ihrem Staat. Das moderne Verständnis von Staatsbürgerschaft lässt sich nur nachvollziehen, wenn man die historische Entwicklung der damit verbundenen Rechte und Pflichten betrachtet. T.H. Marshall⁶ zeichnet diese Entwicklung für das feudale England des 18. Jahrhunderts nach. Citizenship wurde mit der schrittweisen Erlangung von bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten zum heutigen Konzept der Staatsbürgerschaft. In der vorliegenden Arbeit verwende ich den Terminus *citizenship* synonym mit dem deutschen Begriff der Staatsbürgerschaft. In der englischsprachigen Literatur bzw. im internationalen Recht wird auch häufig der Begriff *nationality* für Staatsbürgerschaft verwendet. Jedoch haftet diesem Begriff, zumindest im Deutschen, eine ethnische Konnotation an, die auf Zugehörigkeiten auch abseits des rechtlichen Status verweisen könnte und wird daher in dieser Arbeit nicht verwendet.

⁵ 1. Erwägungsgrund der Präambel des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁶ Marshall, T.H. (1964): *Class, Citizenship, and Social Development: Essays by T.H. Marshall.*

Im Kontext der Europäischen Union wird im Zuge dieser Arbeit auch auf die Unionsbürgerschaft, die alle StaatsbürgerInnen eines EU-Mitgliedsstaates innehaben, sowie auch auf das *civic citizenship*-Modell für Drittstaatsangehörige eingegangen. Während der Erwerb der einzelstaatlichen Staatsbürgerschaften ausschließlich durch die Mitgliedstaaten geregelt wird, versuchte die EU durch diverse Richtlinien, den Millionen von Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörigen BürgerInnenrechte kraft Anwesenheit und Partizipation und nicht kraft Geburt in einem Mitgliedstaat zu erteilen.

Um die Frage nach der Inklusion von MigrantInnen in Österreich zu beantworten, muss also erstmals geklärt werden, welche Rechte mit welchem (Aufenthalts)Status verbunden sind und welchen Gesetzesursprung sie haben. Während die Erteilung von fundamentalen bürgerlichen, und vor allem sozialen, Rechten durch diverse EU-Richtlinien zwingend notwendig wurde, sind politische Partizipationsmöglichkeiten durch das österreichische Wahlrecht bzw. Staatsbürgerschaftsrecht determiniert. Die Veränderungen in den letzten Jahrzehnten, ausgedrückt durch eine Vielzahl von Novellen, werden mit Gesetzeskodizes und Regierungsvorlagen aufgearbeitet. Für den abschließenden europäischen Vergleich bzgl. der Inklusion von MigrantInnen in den Bereichen „Politische Partizipation“, „Zugang zur Staatsbürgerschaft“ und „Langzeit-Aufenthalt“ wird der *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) herangezogen.

1.3 Aufbau der Arbeit

Das 2. Kapitel, „Die Geschichte Österreichs als Einwanderungsland“, fokussiert auf die großen Fluchtbewegungen nach Ende des Zweiten Weltkrieges sowie auf die Flüchtlingsströme, die auf Krisen in den kommunistischen Systemen in den Staaten Osteuropas und auf den Balkan-Krieg zurückzuführen sind. Dem österreichischen „Gastarbeiter“-Regime wird ebenfalls viel Platz eingeräumt. Die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte wurde unter der Prämisse des Rotationsprinzips begonnen und endete mit Familienzusammenführungen und niedergelassenen MigrantInnen, die die Bevölkerungsstruktur Österreichs nachhaltig veränderten. Der Vollständigkeit halber wird in diesem Kapitel auch auf das Asylwesen eingegangen, doch nur insofern, als dass es sich um ein weiteres *entry gate* für Immigration handelt. Auf die dem österreichischen Asylsystem immanenten Probleme bzgl. langen Verfahrensdauern gekoppelt mit prinzipiellem Arbeitsverbot kann im Zuge dieser Arbeit nicht eingegangen werden.

Im 3. Kapitel, „Globalisierung und Migration“, wird ein Überblick über klassische und neuere Ansätze in der Migrationsforschung gegeben. Demographische, ökonomische und strukturelle Erklärungsmodelle werden vorgestellt. Neuere Migrationstheorien verzichten größtenteils auf einen universalistischen Anspruch und verstehen Migration vor allem als sozialen Prozess.

Das 4. Kapitel, „Citizenship“, setzt sich grundlegend mit dem Konzept von citizenship bzw. in weiterer Folge mit den verbundenen Rechten und Pflichten der Staatsbürgerschaft auseinander. Ausgehend von der historischen Entstehung des Konzepts und der veränderten Bedeutung im Zuge der Entstehung der modernen Nationalstaaten wird der Bogen zu einer europäischen citizenship-Dimension geschlagen. Die EU als supranationale Akteurin versuchte mit diversen Richtlinien und der *European Convention on Nationality* (ECN) einerseits die Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörigen mit fundamentalen bürgerlichen und sozialen Rechten abseits von national definierten Zugangsbeschränkungen (Staatsbürgerschaft) auszustatten, sowie andererseits in der politischen Sphäre eine beginnende Harmonisierung der einzelstaatlichen Staatsbürgerschaftsgesetze allmählich in Gang zu bringen. Abschließend werden Konzepte, Entwicklungen und Trends in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit citizenship diskutiert und die Konvergenz-Theorie vorgestellt. Diese besagt, dass in den alten europäischen Einwanderungsländern aufgrund ihrer sesshaft gewordenen ausländischen Wohnbevölkerung ein Reformdruck entstand, der zu einer Liberalisierung der Einbürgerungsbestimmungen führte. Inwieweit dies auch für Österreich zutrifft, wird am Ende dieses Kapitel diskutiert bzw. im nächsten Kapitel näher beleuchtet.

Im 5. Kapitel, „Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht“, wird zu Beginn ein historischer Überblick zur Entstehung gegeben bzw. die Grundsätze des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts näher beleuchtet, bevor im Detail auf die Arten des Erwerbs eingegangen wird. Die wichtigsten Verleihungsvoraussetzungen werden kritisch betrachtet und deren Veränderungen (Verschärfung oder Liberalisierung) über die Jahr(zehnt)e untersucht.

Das 6. Kapitel, „Das österreichische Wahlrecht“, skizziert die österreichische Wahlordnung und fragt nach politischen Partizipationsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige. Am Beispiel des gescheiterten Versuchs des AusländerInnenwahlrechts in Wien wird erklärt, warum die (politische) Inklusion der ausländischen Wohnbevölkerung (ohne einer Verfassungsänderung) nur über das Staatsbürgerschaftsrecht möglich ist. Am Ende des Kapitels erfolgt eine idealtypische Verortung des österreichischen Wahlsystems nach dem Gesichtspunkt der Inklusion der ausländischen Wohnbevölkerung bzw. der ausgewanderten StaatsbürgerInnen ins Elektorat.

Im 7. Kapitel, „Europäischer Vergleich“, wird mit Hilfe des *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) ein Vergleich zwischen ausgewählten europäischen Staaten (bzw. dem Durchschnitt der alten EU-15 Staaten, sowie den neuen Beitrittsländern) und Österreich durchgeführt. Dies geschieht in den Bereichen „Politische Partizipation“, „Zugang zur Staatsbürgerschaft“ und „Langzeit-Aufenthalt“.

2 Die Geschichte Österreichs als Einwanderungsland

Arbeitsimmigration ausländischer Arbeitskräfte infolge von ökonomischen Ungleichgewichten gab es in Österreich auch schon während der Monarchie. Doch der Charakter der Wanderungen hat sich im Laufe der Zeit stark verändert. In der Epoche der österreichisch-ungarischen Monarchie standen jederzeit ungarische und slawische Arbeitskräfte für den österreichischen Arbeitsmarkt zur Verfügung. Jedoch schon nach dem Ersten Weltkrieg, und vermehrt nach dem Zweiten Weltkrieg, wurde der Eintritt in den österreichischen Arbeitsmarkt gesetzlich erschwert. Einerseits aufgrund der prekären wirtschaftlichen Lage und der daraus resultierenden hohen Arbeitslosigkeit, und andererseits aufgrund der hohen Flüchtlingsanzahl. Im Jahre 1947 waren etwa 10% der Gesamtbevölkerung Österreichs Flüchtlinge, der Großteil davon Volksdeutsche, welche InländerInnen gleichgestellt waren und deren Integration in den Arbeitsmarkt somit Priorität hatte.⁷

Im Oktober 1948 lebten ca. 330.000 Volksdeutsche in Österreich – und zumindest ab 1952 wurde durch die Gesetzgebung eine Gleichstellung der Volksdeutschen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Sozialgesetzgebung und Bildung, auch auf Drängen der Gewerkschaften, verwirklicht. 1954 trat das Optionsgesetz in Kraft, welches durch eine einfache Loyalitätserklärung zum österreichischen Staat allen heimatvertriebenen Volksdeutschen die Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft ermöglichte.⁸

„§1.(1) Personen deutscher Sprachzugehörigkeit, die staatenlos sind oder deren Staatsangehörigkeit ungeklärt ist (Volksdeutsche), erwerben durch Erklärung der österreichischen Republik als getreue Staatsbürger angehören zu wollen, die Staatsbürgerschaft [...]“⁹

Das Optionsangebot für Volksdeutsche galt von 1954-1956, wenn die betreffenden Personen zwischen 1944 und 1950 ihren Wohnsitz in Österreich hatten. Schätzungen zu Folge ließen sich ca. 230.000 Volksdeutsche kraft dieses Gesetzes per Erklärung einbürgern. Anderen, auf österreichischem Territorium gestrandeten Heimatlosen anderer Nationen, darunter Überlebende der Arbeitslager und des Holocausts, wurden keine ähnlichen Angebote gemacht, sie wurden willentlich von einer etwaigen Niederlassung ausgeschlossen.¹⁰

⁷ Vgl. Biffi, G. (1986), in: Wimmer, H. (Hg.): *Ausländische Arbeitskräfte in Österreich*, S. 33.

⁸ Vgl. Wassertheurer, P. (2012): Internet-URL: <http://files.dorner-verlag.at/onlineanhaenge/files/onl45354.pdf>.

⁹ Bundesgesetz betreffend den Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Volksdeutsche BGBl 142/1945, zit.: in:

Mussger, H. [u.a.] (Hg.) (2001): *Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht*, S. 324.

¹⁰ Vgl. Bauböck, R. & D. Çinar (2001): *Nationality Law and Naturalisation in Austria*, S. 258.

Im Zuge des Ungarnaufstand 1956 flüchteten nach offiziellen Angaben bis zum 10. Jänner 1957 insgesamt über 160.000 UngarInnen nach Österreich. Rund 70.000 davon fanden in Österreich eine neue Heimat. Die noch junge Republik hatte sich allen Schwierigkeiten zum Trotz als Flüchtlingsland etabliert und eine Tradition fortgeführt, die schon mit der Aufnahme und Integration der vertriebenen Volksdeutschen nach dem Ende des 2. Weltkriegs seinen Anfang genommen hatte. Im Burgenland – die meisten Flüchtlinge kamen über die berühmt gewordene Brücke von Andau – bestanden in über 86 Gemeinden Flüchtlingslager. Die Republik eröffnete zusätzlich drei große Lager in Graz, Judenburg und Traiskirchen, und selbst in Kasernen wurden Notquartiere eingerichtet.¹¹

Die nächste Herausforderung für das neutrale Österreich stellte sich 1968 mit der Niederschlagung des Prager Frühlings durch den Warschauer Pakt. Temporär hielten sich 162.000 tschechoslowakische Flüchtlinge in Österreich auf, ca. 8.000 stellten einen Asylantrag, wovon ca. 2.000-3.000 in Österreich eine neue Heimat fanden. Der Großteil, ähnlich wie nach dem Ungarnaufstand 1956, verteilte sich auf andere europäische Staaten, Nord- oder Südamerika und Australien.¹²

Im Zuge der Streikbewegung der Solidarność-Gewerkschaft 1980 formierte sich in Polen eine breite, regimekritische Bewegung – getragen durch ArbeiterInnen, Intellektuelle und der katholischen Kirche. 1981 erklärte die polnische KP-Regierung den Kriegszustand. 120.000-150.000 Polen und Polinnen flüchteten nach Österreich. Ca. 33.000 stellten einen Antrag auf Asyl.¹³

Das Revolutionsjahr 1989 erreichte Jugoslawien mit etwas Verspätung, dessen Zerfall mündete in ein Jahrzehnt von nationalen Unabhängigkeitskriegen. Die Balkankrise unterteilt sich chronologisch in mehrere militärische Konfrontationen (Slowenien 1991, Kroatien 1991-1995, Bosnien 1992-1995, Kosovo 1999), welche wiederum enorme Flüchtlingsströme nach sich zogen. Österreich und Deutschland waren am stärksten von Kriegsflüchtlingsen betroffen. 1991/92 flüchteten rund 13.000 KroatInnen nach Österreich, wovon die meisten nach Beendigung des militärischen Konflikts wieder in ihre Heimat zurückkehrten. Quantitativ bedeutender war der Flüchtlingsstrom im Zuge der Kampfhandlungen in Bosnien-Herzegowina. Rund 90.000 Menschen flüchteten nach Österreich. Sie wurden als „de-facto-Flüchtlinge“ (aber nicht als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention) anerkannt und versorgt, erhielten aber dadurch nur ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht. Nichtsdestoweniger blieben rund 60.000

¹¹ Vgl. Wassertheurer, P. (2012): Internet-URL: <http://files.dorner-verlag.at/pdforama/uploads/onl52134.pdf>.

¹² Vgl. Wassertheurer, P. (2012): Internet-URL: <http://files.dorner-verlag.at/onlineanhaenge/files/onl40717.pdf>.

¹³ Vgl. Medien Servicestelle; Internet-URL: http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2011/05/25/neue-osterreichische-migrationsgeschichte/.

und bauten sich eine Existenz in Österreich auf. Das Jahrzehnt der militärischen Konflikte in Ex-Jugoslawien endete 1999 mit dem Kosovo-Krieg. Rund 13.000 Menschen, vorwiegend Kosovo-AlbanerInnen, suchten bis 1999 in Österreich um Asyl an. 3.000 erhielten den Flüchtlingsstatus, ein Teil kehrte nach Beendigungen der Kampfhandlungen in den Kosovo zurück.¹⁴

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion erklärte sich auch die ehemals autonome Teilrepublik Tschetschenien 1991 für unabhängig. 1994 antwortete Moskau erstmals mit Gewalt auf diese Unabhängigkeitsbestrebungen. Erdölvorkommen, rasante Islamisierung und die Gefahr eines unabhängigen Tschetscheniens als mögliches Rückzugsgebiet für TerroristInnen ließ Russland 1999 – nach einem Angriff tschetschenischer RebellInnen auf die russische Nachbarrepublik Dagestan – abermals militärisch eingreifen. Laut Schätzungen sind seit Ausbruch des Konflikts mindestens 300.000 Menschen geflohen. Österreich zählt EU-weit zu den Ländern mit den höchsten Aufnahme- und Anerkennungsraten für tschetschenische Flüchtlinge. Mit Stand 2010 beherbergte Österreich ca. 25.000 Flüchtlinge aus Tschetschenien.¹⁵

2.1 Die verschiedenen Perioden des „Gastarbeiter“-Regimes

Österreichs Nachkriegsökonomie war im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten in Landwirtschaft und Industrialisierung unterentwickelt und hatte zunächst keinen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften. Mit der eintretenden Modernisierung wurde die innerstaatliche Arbeitsmobilität gesteigert. Außerdem musste die große Anzahl an Flüchtlingen nach dem Weltkrieg und nach der Ungarnkrise in Gesellschaft und Arbeitsmarkt integriert werden. Noch in den 1950ern fand in Österreich, ähnlich wie in Italien, Arbeitsemigration, vor allem in die fortschrittlicheren Ökonomien der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, statt. Erst am Ende des Jahrzehnts wurden erste Rufe nach ausländischen Arbeitskräften laut. Vor allem im arbeitsintensiven Niedriglohnsektor der Textilbranche Westösterreichs kam es zu Engpässen. Die Wirtschaftskammer reagierte auf die noch immer stattfindende Arbeitsemigration mit der Forderung einer Lockerung der Restriktionen betreffend dem Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt für ausländische Arbeitskräfte. Arbeiterkammer (AK) und Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) sprachen sich dagegen aus – mit der Begründung, dass es erstens eher an Kapital für eine Modernisierung des Wirtschaftsstandorts bedürfe und zweitens

¹⁴ Vgl. Wassertheurer, P. (2012): Internet-URL: <http://files.dorner-verlag.at/pdforama/uploads/onl95202.pdf>.

¹⁵ Vgl. Wassertheurer, P. (2012) : Internet-URL: <http://files.dorner-verlag.at/pdforama/uploads/onl23818.pdf>.

ungenützte inländische Arbeitskraftreserven durch Maßnahmen zur Mobilitätssteigerung genutzt werden sollten.¹⁶

Die innerösterreichische Debatte zwischen ÖGB, AK und Wirtschaftskammer (WK) war eingebettet in einen größeren Verhandlungsprozess: Der ÖGB forderte eine weitergehende Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft, um einen größeren Einfluss auf die Wirtschaftspolitik im Allgemeinen und auf die Preis- und Lohnpolitik im Speziellen zu haben. 1961 wurde eine Vereinbarung zwischen Julius Raab, dem Präsidenten der WK, und Franz Olah, dem Präsidenten des ÖGB, geschlossen: das Raab-Olah Abkommen – der Grundstein für die Institutionalisierung der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen wurde geschaffen und im Gegenzug akzeptierte der ÖGB die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften, organisiert durch die WK. Für das folgende Jahr 1962 einigte man sich auf eine Quote von maximal 47.000¹⁷ ausländischen Arbeitskräften.¹⁸

Im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten, die ebenfalls ausländische Arbeitskräfte rekrutierten, wurden in Österreich die Rahmenbedingungen innerhalb der Sozialpartnerschaft ausgehandelt. Diese grundlegenden Fragen der Migrationspolitik waren weder Streitthemen im Parteienwettkampf noch wurden sie innerhalb des Parlaments oder der Regierung thematisiert, geschweige denn debattiert. Für die Festlegung der jährlichen Quoten – die Kontingentvereinbarung – gab es außerdem keine klare rechtliche Basis: Die gesetzliche Regelung für die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte basierte immer noch auf einem Dekret des Nazi-Regimes von 1933 – aber anstatt die, wie in diesem Gesetz vorgesehene, Genehmigung der FremdarbeiterInnen durch das Arbeitsamt einzuholen, einigten sich die Sozialpartner auf eine Vereinfachung durch ein Festlegen einer jährlichen Gesamtquote. Die ArbeiterInnen- und UnternehmerInnenverbände legten die ausverhandelte, jährliche Kontingentvereinbarung dem Sozialminister vor, welcher sie an die lokalen Arbeitsämter weitergab.¹⁹

Wenn in späteren Kapiteln dieser Arbeit über die Erlangung von grundlegenden BürgerInnenrechten für Drittstaatsangehörige gesprochen wird, muss beachtet werden, dass es in dieser sehr frühen Phase der Einwanderung nach Österreich keine politische Debatte innerhalb des Parlaments gab. Vielmehr wurden die Rechte der ausländischen Arbeitskräfte oft

¹⁶ Vgl. Bauböck, R. & H. Wimmer (1988): Social partnership and 'foreigners policy', S. 659.

¹⁷ Biffl spricht von einer Zahl von 36.000 im Jahre 1962/63; vgl.: Biffl, G. (1986), in: Wimmer, H. (Hg.): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich, S. 33.

¹⁸ Vgl. Bauböck, R. & H. Wimmer (1988): Social partnership and 'foreigners policy', S. 660.

¹⁹ Ebd.

als Verhandlungsmasse vom ÖGB, der eigentlichen Interessensvertretung der ArbeiterInnen, benutzt, um der WK andere Zugeständnisse abzurufen.

2.1.1 Periode der organisierten Rekrutierung: 1962-1968

Mit der Etablierung von Rekrutierungsbüros durch die WK in der Türkei, Jugoslawien, Spanien und später auch in Tunesien²⁰ wurde der Grundstein für das „Gastarbeiter“-System gelegt. Die ursprüngliche Intention war die kurzfristige Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften, um auf Marktbedürfnisse schnell reagieren zu können. In Phasen von Personalabbau oder Rezession würden die Quoten reduziert und in Phasen des Aufschwungs wieder neue GastarbeiterInnen geholt werden. Basierend auf der Idee dieses Rotationsprinzips sollten vor allem Arbeitsstunden, und nicht ArbeiterInnen und ihre Familien, „importiert“ werden. Kurzfristige Engpässe sollten durch flexible, ausländische Arbeitskräfte beseitigt werden, die schnell Geld verdienen wollten und dann in ihre Heimat zurückkehren sollten. Für die österreichische Wirtschaft war dieses System von großem Vorteil: Saisonale Arbeitslosigkeit konnte, vor allem in der Bau- und Tourismusbranche, reduziert werden. Außerdem konnte der Niedriglohnssektor, vor allem die Textilbranche Westösterreichs, durch den Import billiger Arbeitskräfte den Druck, erzeugt durch Billigimporte aus Fernost, abmildern. Die GastarbeiterInnen trugen zum Wirtschaftswachstum bei, der Druck auf Löhne und Preise wurde reduziert und hielt die Inflation niedrig. Die Sozialversicherungsabgaben der GastarbeiterInnen würden, so die Annahme, die daraus bezogenen Leistungen übersteigen.²¹

Jedoch wurden in den ersten Jahren des „Gastarbeiter“-Regimes die Kontingentvereinbarungen niemals ausgeschöpft. Der Zustrom blieb im Vergleich zu anderen europäischen Staaten gering. Dies kann einerseits durch relativ restriktive Bestimmungen sowie durch den hohen bürokratischen Aufwand erklärt werden. Andererseits beeinflusste geringeres Wirtschaftswachstum in Österreich im Vergleich zu den wirtschaftlich erfolgreicherem Ökonomien der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz diesen Trend. Durch die höheren Löhne in den meisten west- und nordeuropäischen Staaten spielte die illegale Immigration nach Österreich in dieser Phase kaum eine Rolle.²²

²⁰ Wobei in Bezug auf Anwerbungen auf längere Sicht nur die Büros in der Türkei und in Jugoslawien erfolgreich waren.

²¹ Vgl. Bauböck, R. & H. Wimmer (1988): Social partnership and 'foreigners policy', S. 661.

²² Ebd.

2.1.2 Periode des unkontrollierten Zustroms: 1969-1973

Nach der Rezession 1966-1967 hatte Österreich ca. 67.500 ausländische Arbeitskräfte – das waren knapp drei Prozent aller Erwerbstätigen. Infolge des ab 1968 rasant steigenden Wirtschaftswachstums konnte nahezu jede Person, die einen Job wollte, auch einen bekommen. Durch die gesteigerte Nachfrage der aufblühenden Wirtschaft und Industrie nach ausländischen Arbeitskräften kollabierte das System der organisierten und kontrollierten Rekrutierung.²³

Die der Kontingentvereinbarung zugrunde liegenden Regeln waren ob der Masse an zuströmenden, und auch von der Wirtschaft benötigten, ausländischen Arbeitskräften de facto außer Kraft gesetzt bzw. konnten die Behörden keine effektive Kontrolle aller Arbeitsverhältnisse mehr aufrechterhalten. Schlussendlich bekamen sogar TouristInnen eine Arbeitserlaubnis und so schnellte die Zahl in dieser zweiten Welle der Arbeitsimmigration von knapp 90.000 im Jahr 1969 auf 250.000 GastarbeiterInnen im Jahr 1973 in die Höhe.²⁴

Kennzeichnend für diese Periode in Österreich, aber auch in den meisten nord- und westeuropäischen Staaten, ist die Dominanz von Marktbedürfnissen gegenüber den politischen und rechtlichen Handlungs- und Entscheidungsmechanismen. Selbst als die SPÖ ab 1971 mit einer klaren Mehrheit die ÖVP Regierung (1966-1970) ablöste, änderte dies wenig an der Praxis bzw. der Regulierung des unkontrollierten Zustroms der GastarbeiterInnen. Am Ende dieser Periode machte sich erstmals Unmut in der Bevölkerung breit. Einige Industriezentren hatten einen Anteil an ausländischen Arbeitskräften von über 20%. Unterbringungsprobleme wurden sichtbar und durch einen erstmaligen Nachzug von FreundInnen, EhepartnerInnen und Kindern wurde offensichtlich, dass diese Menschen hier länger bleiben würden. Die mitgebrachten Lebensweisen der vor allem türkischen und jugoslawischen GastarbeiterInnen sowie die kulturellen Unterschiede veranlassten Teile der öffentlichen und veröffentlichten Meinung vor einer „Balkanisierung“ des Landes zu warnen.²⁵

2.1.3 Periode der massiven Reduktion: 1974-1976

Die Ölkrise 1973 und die Rezession im darauffolgenden Jahr beendeten die Phase des unkontrollierten Zustroms abrupt. ÖGB und AK forderten ein neues AusländerInnenbeschäftigungsgesetz um die Situation in den Griff zu bekommen, welches wiederum durch die Sozialpartner, und nicht in parlamentarischen Ausschüssen, ausgehandelt

²³ Vgl. Butschek, F. & E. Walterskirchen. (1974): Aspekte der Ausländerbeschäftigung, S. 214.

²⁴ Vgl. Bauböck, R. & H. Wimmer (1988): Social partnership and 'foreigners policy', S. 661.

²⁵ Vgl. ebd., S. 661-662.

und ohne große Veränderungen 1975 als Gesetz verabschiedet wurde: Die Kontingentvereinbarungen wurden demnach gesetzlich legitimiert, die Arbeitserlaubnis für GastarbeiterInnen wurde auf ein Jahr limitiert und eine generelle Bevorzugung von ÖsterreicherInnen im Arbeitsmarkt wurde gesetzlich verankert. Kündigungen in konjunkturschwachen Zeiten sollten zuerst immer die ausländischen Arbeitskräfte betreffen.²⁶

Jedoch kam es schon zu einer Reduktion von über 50.000 ausländischen Arbeitskräften bevor das AusländerInnenbeschäftigungsgesetz im Jänner 1976 in Kraft trat. Diejenigen, die ihren Job verloren, wurden in die Heimat, in den meisten Fällen war das Jugoslawien, zurückgeschickt. Ab 1976 verlangsamte sich die Reduzierung jedoch schon wieder, vor allem auf Grund der Missachtung des Rotationsprinzips durch heimische Unternehmen, die ihre ausgebildeten ArbeiterInnen behalten wollten. Familienzuzug fand indes vermehrt statt und die ersten strukturellen Auswirkungen des „Gastarbeiter“-Regimes wurden evident: Bevölkerungswachstum, Beschäftigungsrückgang, vermehrter Zuzug in Städte statt betrieblich organisierter Unterkünfte und eine generelle Einstellungsveränderung der ausländischen Arbeitskräfte weg von einer baldigen Rückkehroption hin zu einer längeren Aufenthaltsperspektive.²⁷ Der Schriftsteller Max Frisch beschreibt die falschen Annahmen, einerseits des Staates ausgedrückt durch das Rotationsprinzip und des intendierten „Imports“ von Arbeitsstunden und nicht Familien, andererseits durch die Rückkehrillusion der ersten Welle der GastarbeiterInnen, treffend:

„Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen.“²⁸

2.1.4 Periode der Stabilisierung: nach 1977

Am Ende der 1970er Jahre waren die Sozialpartner bestrebt, möglichst viele ausländische Arbeitskräfte durch arbeitslose ÖsterreicherInnen zu ersetzen und der Immigration von neuen GastarbeiterInnen Einhalt zu gebieten. Diese Politik war teilweise erfolgreich, die Arbeitslosenquote blieb im europäischen Vergleich relativ gering, jedoch wurden die Bestrebungen durch vermehrten Familienzuzug erschwert. Anfang der 1980er kam es zu einer zweiten Welle der erzwungenen Re-Emigration aufgrund einer neuen Rezession und der dadurch verursachten Probleme am Arbeitsmarkt. Nach Ablauf der Zahlung des Arbeitslosengeldes wurde die Fremdenpolizei beauftragt, länger arbeitslose GastarbeiterInnen

²⁶ Vgl. Bauböck, R. & H. Wimmer (1988): Social partnership and 'foreigners policy', S. 662.

²⁷ Vgl. ebd., S. 662-663.

²⁸ Frisch, M. (1967): Öffentlichkeit als Partner, S. 100.

und ihre Familien aufgrund unzureichenden Einkommens abzuschieben. Als Resultat dieser restriktiven Praxis wuchs die Zahl der illegalen Aufenthalte in dieser Phase rasant an.²⁹

2.2 Asylwesen

Auf das Asylwesen in Österreich wird im Zuge dieser Arbeit nur insofern eingegangen, als dass anerkannte Flüchtlinge in Österreich zu dem Personenkreis mit erleichterten Einbürgerungsbestimmungen (betreffend den Mindestaufenthalt im Staatsgebiet; siehe Kapitel 5.4.7) gehören.

Als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist anzusehen, wer:

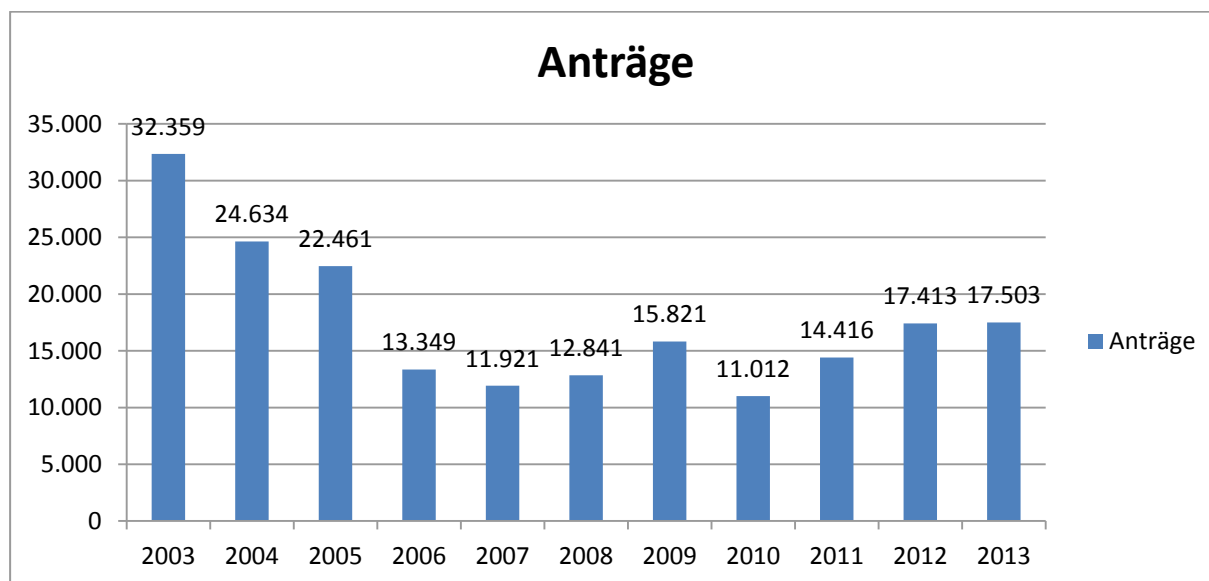
„sich aus wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden, außerhalb seines Heimatlandes befindet, und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen; oder wer staatenlos ist, sich außerhalb seines Landes des gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, in dieses Land zurückzukehren.“³⁰

²⁹ Vgl. Bauböck, R. & H. Wimmer (1988): Social partnership and 'foreigners policy', S. 663.

³⁰ Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge idF des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, zit. in: Vogl, M. (Hg.) (2014): Fremdenrecht, S. 86.

Die folgende Abbildung zeigt die Zahl der Asylanträge, die zwischen 2003 und 2013 in Österreich gestellt wurden:

Abbildung 1: Asylanträge 2003 bis 2013



(selbst erstellte Tabelle; Quelle BMI, Internet-URL:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/files/Asylantraege_seit_1999.pdf)

Von 2003 bis 2013 haben in Österreich 193.730 Menschen um Asyl angesucht. Allein im Jahr 2013 betrug die Anzahl 17.503. In den Jahren 2006 bis 2010 gab es im Vergleich zu den Jahren davor weniger Asylanträge – vor allem aufgrund des EU-Beitritts der mittel- und osteuropäischen Staaten 2004. Die Antragszahlen in der Statistik sind abrufbar auf der Homepage des Innenministeriums, nicht aber die interessanteren Anerkennungsraten. Nur anerkannte Flüchtlinge haben die Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung. Der Integrationsfond gibt die Anerkennungsquote mit etwas über 20% für das letzte Jahrzehnt an. Das entspricht insgesamt etwas über 38.000 positiven Bescheiden im Zeitraum 2003 bis 2012. Der Großteil davon entfiel mit knapp 44% (ca. 16.700) auf Staatsangehörige der russischen Föderation (vor allem aus Tschetschenien), gefolgt von afghanischen Staatsangehörigen (ca. 6.000), IranerInnen (ca. 2.600), Menschen aus Serbien, Montenegro und dem Kosovo (ca. 1.900), aus dem Irak (ca. 1.600), Syrien (ca. 1.400), Somalia (ca. 1.300) und der Türkei (ca. 1.100).³¹

³¹ Vgl. Österreichischer Integrationsfond, Internet-URL:

http://www.integrationsfonds.at/zahlen_und_fakten/statistisches_jahrbuch_2013/zu_und_abwanderung/asyll/.

2.3 Bevölkerungsanteil nach Staatsangehörigkeit

Anfang der 1960er Jahre lebten in Österreich nur knapp über 100.000 ausländische Staatsangehörige (ca. 1,4% der Gesamtbevölkerung). Aufgrund der gezielten Anwerbung von Arbeitskräften vor allem aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei erhöhte sich der Anteil der ausländischen Bevölkerung rapide. Bis zum Jahr 1974 hatte sich die Anzahl der ausländischen Staatsangehörigen verdreifacht (rund 311.000 bzw. 4,1% der damaligen Gesamtbevölkerung). Mit dem Eintreten einer starken Zuwanderungswelle zu Beginn der 1990er kam es zu einem sprunghaften Anstieg des Ausländeranteils auf über 8%. Nach einer kurzen Stagnationsphase in der zweiten Hälfte der 1990er stieg der Anteil der ausländischen Bevölkerung ab der Jahrtausendwende wieder an. Zu Jahresbeginn 2008 wurde erstmal die 10%-Schwelle des AusländerInnenanteils in Österreich überschritten.

Mit Stand Jänner 2014 leben rund 1.066.000 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Österreich (ca. 12,5% der Gesamtbevölkerung). Knapp die Hälfte der nicht-österreichischen Staatsangehörigen stammt aus der EU. Die größte AusländerInnengruppe unter den UnionsbürgerInnen (und insgesamt) bilden mit rund 165.000 Personen deutsche Staatsangehörige (15%), gefolgt von kroatischen Staatsangehörigen (knapp 6%). Etwas mehr als die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung stammt aus Drittstaaten. Die größte Gruppe unter den Nicht-EU-Staatsangehörigen bilden TürkinInnen (rund 115.000 Personen), gefolgt von serbischen Staatsangehörigen (rund 113.000 Personen) und BürgerInnen aus Bosnien und Herzegowina (rund 91.000 Personen). Unter den Personen mit außereuropäischer Staatsangehörigkeit bilden Menschen aus Asien (rund 84.000 Personen) die größte Gruppe.³²

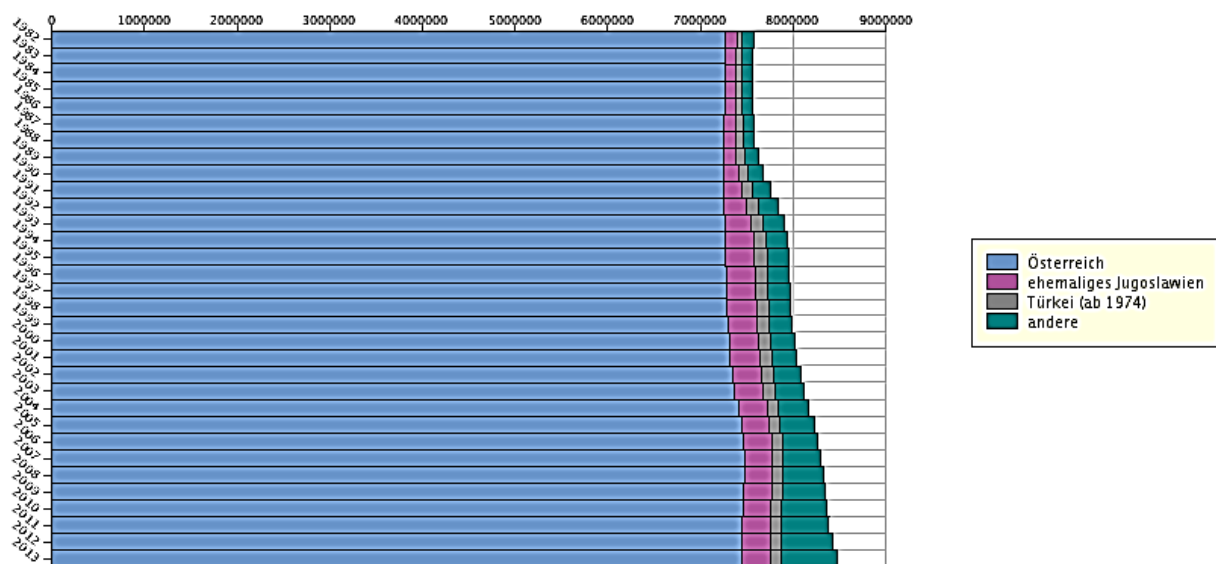
In nachstehender Grafik (Abb. 2), beginnend in den frühen 1980ern, werden die Auswirkungen des „Gastarbeiter“-Regimes auf die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit ersichtlich. Der Großteil der, vor allem vonseiten der lohnintensiven Industrieproduktion, angeworbenen ArbeiterInnen kam aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawien bzw. aus der Türkei. Während die Zahl der türkischen Staatsangehörigen über die Jahre relativ stabil blieb, kam es aufgrund der kriegerischen Auseinandersetzungen, ausgelöst durch den Zerfall Jugoslawiens Anfang der 1990er Jahre, zu massiven Flüchtlingsströmen aus den Balkanländern und dadurch zu einem sprunghaften Anstieg des Bevölkerungsanteils aus diesen Staaten, welcher sich erst wieder im nächsten Jahrzehnt stabilisierte. Die am stärksten wachsende Gruppe in den 2000er Jahren wird in dieser Grafik als „andere“ geführt. Einen

³² Vgl. Statistik Austria, Internet-URL:

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/index.html.

großen Anteil an dieser Gruppe haben in Österreich niedergelassene EU-BürgerInnen, die seit dem EU-Beitritt Österreichs 1995 ihr Recht auf Niederlassungsfreiheit in Anspruch nehmen können. Eine Interpretation des relativ stabil anmutenden Bevölkerungsanteils der ex-jugoslawischen und türkischen Bevölkerung im Gegensatz zu den anderen Gruppen in den letzten Jahren könnte mit der Motivation bzgl. einer möglichen Einbürgerung gegeben werden. Während sich die erste Gruppe berechnigte Statusverbesserungen mit der österreichischen Staatsbürgerschaft erhoffen darf (und ab der Einbürgerung dann in dieser Statistik als ÖsterreicherInnen gelten), trifft dies auf hier niedergelassene EU-BürgerInnen in weit geringerem Ausmaß zu. Zwei grundlegende Fakten können ebenfalls aus dieser Statistik abgelesen werden: Erstens wäre Österreich ohne Zuwanderung und Einbürgerungen, gemessen an der Bevölkerungszahl, ein stagnierendes, wenn nicht gar schrumpfendes Land. Und zweitens ist der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung in den letzten 20 Jahren kräftig angestiegen.

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung nach Staatsangehörigkeit ab 1982



(Quelle: selbst erstellte Tabelle mit STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria)

Bevor die Implikationen bzgl. der Repräsentativität und Inklusivität des politischen Systems aufgrund der aufgehenden Schere zwischen Staats- und Wohnbürgern diskutiert werden, wird im nächsten Kapitel zunächst grundlegend dem Phänomen der Migration nachgegangen.

3 Globalisierung und Migration

„Immer war ein erheblicher Teil der Menschheit in Bewegung, auf der Wanderung oder auf der Flucht, aus verschiedensten Gründen [...] - eine Zirkulation die zu fortwährenden Turbulenzen führen muss.“³³

Migration an sich ist kein neues Phänomen, sondern zieht sich durch die gesamte Menschheitsgeschichte. Angefangen von der Wiege der Menschheit in Ostafrika, ebenso wie in der Steinzeit, in der Antike oder in der Neuzeit lassen sich fortwährende Migrationsströme und -muster beobachten. Eingebettet in die jeweiligen historischen Epochen und Umstände nimmt Migration spezifische Formen an. Das spezifische Merkmal unserer Epoche kann mit dem Schlagwort „Globalisierung“ umschrieben werden. Global agierende Unternehmen nutzen einen globalen Arbeitsmarkt sowie globale Ausbildungsmärkte und bilden den Rahmen für globale AkteurInnen, deren Mobilität und Flexibilität wichtige Güter in der globalisierten Welt geworden sind. Entfernungen sind durch moderne Verkehrsnetze relativ geworden, die Grenzen durchlässiger und immer mehr Menschen ziehen in immer kleiner werdenden Abständen über immer größere Distanzen. Und dort wo Restriktionen herrschen, werden neue Strategien entwickelt und Migration findet dennoch, in einer informellen Sphäre, statt. MigrantInnen kommen aus jedem Winkel der Erde und sind gleichzeitig überall auf der Erde zu finden, kaum ein Staat kann sich diesem Phänomen entziehen. Die Triebkräfte der Migration sind unterschiedlich: Märkte, Markt- und Politikversagen treiben sie genauso an wie das Gefälle zwischen den reichen, alternden und schrumpfenden Gesellschaften im Osten, Norden und Westen und den jugendlichen und wachsenden Gesellschaften im Süden. Der Bedeutungszugewinn von temporären Migrationsmustern gegenüber klassischen und dauerhaften Niederlassungen repräsentiert eine neue politische Herausforderung für die Nationalstaaten und birgt ein enormes Spannungs- und Konfliktpotential.³⁴

Castles und Miller³⁵ bezeichnen die 1990er Jahre aufgrund politischer und ökonomischer Transformationsprozesse als das „*Zeitalter der Migration*“, während Koser und Lutz³⁶ ab dem Zusammenbruch des Kommunismus 1989 von „*neuer Migration*“ sprechen. Düvell widerspricht dem und bezeichnet „*neu*“ als „*unklare Kategorie*“ und „*allzu kurzlebige und flüchtige Kriterium, als dass es zur Definition von sozialen Prozessen taugt*“:

„Inzwischen liegen genug historische und empirische Befunde vor, um sagen zu können: es gibt keine historische Epoche, keinen geographischen Raum und keine Gesellschaft, in der es keine Migration

³³ Enzensberger, H. M. (1992): Die große Wanderung, S. 11.

³⁴ Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 1-2.

³⁵ Castles, S. & M. Miller (1993): The Age of Migration.

³⁶ Koser, K. & H. Lutz (1998): The New Migration in Europe.

*gegeben hat. Sicherlich ließe sich die Geschichte der Menschheit als Geschichte der Migration darstellen, wenigstens ließe sich zeigen, dass die Geschichte der Migration der Geschichte der Menschheit inhärent ist. Prinzipiell lässt sich außerdem festhalten, dass jeder Raum sowohl Ausgangsort wie auch Zielort von Migration sein kann.*³⁷

Jedoch egal zu welchem historischen Zeitpunkt, die Ursachen von Migration sind auf individueller Ebene unterschiedlich und reichen von Flucht, über Vertreibung bis hin zum Streben nach persönlichem Glück oder ökonomischer Besserstellung. Ebenso unterschiedlich ist die Akzeptanz von ImmigrantInnen in den Aufnahmegesellschaften. Je nach wirtschaftlicher und politischer Wetterlage ist Immigration mal erwünscht, mal unerwünscht und in ökonomisch schwierigen Zeiten immer öfter auch Projektionsfläche für Ängste und Probleme der heimischen Menschen und ArbeitnehmerInnen. In der Anfangsphase des „Gastarbeiter“-Regimes in Österreich trugen MigrantInnen einen großen Teil zum wirtschaftlichen Erfolg und Aufschwung bei – währenddessen in Krisenzeiten die GastarbeiterInnen schnell zu Sündenböcken wurden.

Es gibt weder eine kohärente Theorie der Migration, noch eine allumfassende Definition. Das lateinische Wort „migrare“ bedeutet im Grunde nur „den Ort wechseln“ oder „wegziehen“. Bezugnehmend auf die Problematik einer Definition in den *migration studies* meint Barclay deshalb, dass der Umstand des Reisens „*das einzige unumstrittene Element des gesamten Gegenstandes*“³⁸ sei. Neuere, modernere Definitionen beziehen sich unter anderem auf eine Überschreitung einer politischen Grenze, einen Wechsel des Wohnsitzes und/oder eine bestimmte Mindestdauer des Aufenthalts. Für die *International Organization for Migration* (IOM) beispielsweise muss ein zumindest einjähriger Aufenthalt in einem anderen Staat als dem der Geburt gegeben sein, währenddessen die UN noch eine Definition für temporäre Migration ab einem dreimonatigen Aufenthalt vorschlägt.³⁹

Im Folgenden wird eine Auswahl von klassischen und neueren Ansätzen in der Migrationstheorie kurz vorgestellt. Diverse Disziplinen, unter ihnen die Politikwissenschaft, die Soziologie, die Wirtschaftswissenschaften und die Rechtswissenschaft, haben sich dem Phänomen Migration mit unterschiedlichen Zugängen angenähert. Manche Migrationstheorien fokussieren auf die makro-analytische Ebene und unterstreichen die Bedeutung von Strukturen (politische, rechtliche oder ökonomische Rahmenbedingungen), während Mikroanalysen ihren Fokus auf die Entscheidungsbeeinflussung von Individuen, Familien oder Gemeinschaften durch die strukturellen Bedingungen legen.⁴⁰

³⁷ Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 57.

³⁸ Barclay, G. W. (1958), zit. in: Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 5.

³⁹ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 5.

⁴⁰ Vgl. Brettel, C. (2000): Migration theory, S. 9.

3.1 Klassische Ansätze der Migrationsforschung

Die klassischen, neo-klassischen und andere überwiegend strukturalistische und deterministische wirtschaftswissenschaftliche Migrationstheorien gehen teilweise auf das 19. Jahrhundert zurück und repräsentieren die Anfänge der Migrationstheorie. Die ersten unter ihnen stützten sich vermehrt auf demographische Überlegungen, währenddessen in den 1960ern und 1970ern ökonomische Aspekte in den Vordergrund rückten. In den 1980ern und 1990ern wurden diese Modelle unter Zunahme von verhaltenstheoretischen Blickwinkeln erweitert.⁴¹

3.1.1 Klassische Migrationstheorie

Die klassische Migrationstheorie stützt sich auf Überlegungen der Autoren Smith⁴², Ravenstein⁴³ und Lee⁴⁴ aus dem 18., 19. und 20. Jahrhundert. Adam Smith fokussiert auf die damalige Land-Stadt-Migration, welche durch Überbevölkerung, Landknappheit und Landprivatisierungen einerseits, sowie Arbeitskräftemangel in städtischen Zentren andererseits ausgelöst wurde. Ein Jahrhundert später stellte Ravenstein seine „*Gesetze der Migration*“ auf, wonach es Menschen austeilende sowie Menschen aufnehmende Länder gebe. Die Bewegungen zwischen diesen beiden Polen unterlägen, unabhängig von den jeweiligen historischen Bedingungen, spezifischen Bestimmungen:

- i. *„a. Migration und Distanz: Migration nimmt mit zunehmender Distanz vom Herkunftsort ab. b. Migranten, die über große Distanzen migrieren, ziehen in die jeweiligen ökonomischen Zentren.*
- ii. *Migration in Schritten: a. Migration erfolgt als Strömung, jedes Teilchen bewegt sich eine Station weiter, derart bewegt sich Bevölkerung als Ganzes in Richtung eines Gravitationszentrums. b. Die Menschen im Umfeld von Städten ziehen in die Stadt, Menschen aus entfernten Gegenden ziehen nach und damit in das Umfeld von Städten.*
- iii. *Jeder Strom produziert eine kompensierende Gegenströmung.*
- iv. *Stadt-Landdifferenz der Migrationsneigung: Städter migrieren weniger wahrscheinlich als Landbewohner.*
- v. *Vorherrschaft der Frauen in der Migration über kurze Distanzen.*

⁴¹ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 79.

⁴² Smith, A. (1776): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.

⁴³ Ravenstein, E. G. (1885): The Laws of Migration.

⁴⁴ Lee, E. S. (1966): A Theory of Migration.

- vi. *Der Fortschritt der Transportmittel und generell der technologische Fortschritt resultiert in einer Zunahme der Migration.*
- vii. *Ökonomische Motive dominieren das Migrationsgeschehen.*⁴⁵

Düvell kritisiert diesen naturalistischen Ansatz Ravensteins', der „*universell gültige Aussagen [...] aus einer Einzelfallstudie*“ abzuleiten versuche, und eigentlich nur „*spezifische Migrationsmuster in einem bestimmten Land und zu einer bestimmten Zeit ausgemacht*“⁴⁶ hat.

In den 1960ern hat Lee diesem Ansatz seine „*Theorie der Migration*“ angeschlossen, die im Wesentlichen von migrationsbegünstigenden und migrationshemmenden Faktoren ausgeht. Gleichzeitig unterstellt er dem Menschen eine gewisse ihm innewohnende Trägheit, welche Migration bei einem bloßen Überhang von migrationsbegünstigenden Faktoren verhindern kann. Zur Überwindung dieser Immobilität bedürfe es gewisser persönlicher, nicht immer rationaler, Charakteristika. Nach Lee wird Migration durch eine Anzahl von Bedingungen an Ausreise- und Zielort, eine Anzahl von Hindernissen sowie einer Reihe individueller Faktoren bestimmt. Außerdem gebe es MigrantInnen mit positiven Qualitätsmerkmalen, die auf Faktoren im Einreiseland reagierten, sowie umgekehrt MigrantInnen mit negativen, die auf Faktoren im Ausreiseland reagieren würden. Ähnlich wie Ravenstein geht auch Lee von einer Gegenströmung, einer Rückkehrmigration, aus.⁴⁷

Das sogenannte „*push and pull factor*“-Modell geht im Grunde genommen auf die klassischen Theorien von Ravenstein und Lee zurück. Unter den „*push*“-Faktoren werden im Wesentlichen alle ausreisebegünstigenden Faktoren subsumiert. Die „*pull*“-Faktoren bezeichnen die positiven, migrationsbegünstigenden Aspekte im Einreiseland.

3.1.2 (Neo-) Klassische Ökonomie der Migration

Die neo-klassische Theorie ist AkteurlInnen-zentriert und fokussiert auf das ökonomisch rational handelnde Individuum, welches Migrationsentscheidungen allein auf Grundlage der Differenz von Löhnen im Abwanderungs- bzw. Zuwanderungsgebiet trifft. Todaro⁴⁸ entwickelte hierzu ein Modell, eine mathematische Gleichung, welches das zu erwartende Einkommen mit dem jetzigen Einkommen zuzüglich der Migrationskosten in Verbindung setzt. Eine verfeinerte

⁴⁵ Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 79.

⁴⁶ Ebd., S. 80.

⁴⁷ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 80.

⁴⁸ Todaro, M. (1969): A Modell of Migration and Urban Unemployment in Less-developed Countries.

Variante dieses Modell ist die Spieltheorie, welche noch zwischen risikofreundlichen, risikoneutralen und risikoabgeneigten AkteurInnen unterscheidet.⁴⁹

3.1.3 Theorie dualer/segmentierter Arbeitsmärkte

Die Theorie dualer bzw. segmentierter Arbeitskräfte basiert auf strukturalistischen und makroanalytischen Überlegungen und blendet den/die individuelle/n AkteurIn weitgehend aus. Migration wird demzufolge von makroökonomischen Bedingungen – der Struktur des dualen Arbeitsmarktes moderner Industriestaaten – ausgelöst. Der arbeitsintensive industrielle, und später auch der tertiäre Dienstleistungssektor, generieren eine ständige Nachfrage von niedrig- oder unqualifizierter Arbeit im Niedriglohnsektor, welche unter politischer Steuerung durch gezieltes Anwerben von GastarbeiterInnen bedient wird.⁵⁰

Durch die Struktur des dualen Arbeitsmarktes kann einerseits erklärt werden, warum auch in Zeiten von hoher Arbeitslosigkeit durchaus Migration stattfinden kann. Im sekundären Arbeitsmarkt mit schlechter Bezahlung für nicht- oder minderqualifizierte, zumeist manuelle Arbeiten, besteht immer Bedarf an austauschbaren, weitgehend entrechteten Arbeitskräften. Andererseits offenbart die Theorie des segmentierten Arbeitsmarktes auch, dass der prekäre Status der MigrantInnen durchaus im Interesse der ArbeitgeberInnen ist und der politische und öffentliche Diskurs nur zu oft die Ausbeutung migrantischer Arbeitskraft und den Ausschluss von grundlegenden Rechten zu legitimieren versucht:

„[...] public racism, xenophobic discourses by politicians and restrictive immigration policies not only fulfil a symbolic function (such as to rally voters), but actually serve to facilitate and legitimize exploitation of migrants on the labour market by depriving them of their basic rights.“⁵¹

Migration wird dieser Theorie nach zwar von Marktbedürfnissen ausgelöst, ist jedoch auch zu einem Großteil politisch erwünscht und gesteuert. Das sogenannte Rotationsprinzip (siehe Kapitel 2.1.1) ist Spiegelbild dieser Steuerungsprämisse, wonach primär temporäre Arbeitsmigration, und nicht dauerhafte Niederlassung, erwünscht war.

⁴⁹ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 81-82.

⁵⁰ Vgl. ebd., S. 82-83.

⁵¹ Castles, S. & M. Miller (1993): The Age of Migration, S. 36.

3.1.4 Mikro-ökonomische Migrationstheorie

In den 1960ern fokussierte Sjaastad⁵² mit seiner Theorie des Humankapitals erstmal auf mikro-ökonomische Aspekte in der Migrationsforschung. Das Individuum mit seinen inhärenten Fähigkeiten und Fertigkeiten (*skills*), und nicht die ihm umgebenden demographischen und ökonomischen Bedingungen werden, neben Lebensalter, Risikoverhalten und Leistungsorientierung, in den Mittelpunkt gerückt. Ausbildung, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, kulturelle Kompetenz und Anpassungsfähigkeit werden nach Sjaastad als Humankapital definiert – und der Mensch würde dorthin emigrieren, wo er dieses, sein Kapital, dauerhaft am gewinnbringendsten einsetzen könne.⁵³

3.1.5 Neue Ökonomie der Arbeitsmigration

Die von dem Ökonomen Oded Stark⁵⁴ entwickelte *new economy of labour migration* ist eine wirtschaftswissenschaftliche Migrationstheorie basierend auf dem Gedanken der strategischen Migrationsentscheidung durch die Familie als kollektive ökonomische Einheit. Nicht mehr der/die individuelle AkteurIn gelangt durch rationale, ökonomische Überlegungen zu einer Migrationsentscheidung, sondern die Familie, der das Individuum angehört, ist der Kontext und Ausdruck eines kollektiven Entscheidungsprozesses. Dieser systemische Ansatz schlägt vor, die monokausale Perspektive auf das zu erwartende Mehreinkommen im Migrationsfall zugunsten einer multikausalen Betrachtungsweise aufzugeben.⁵⁵

Nach Düvell könne hierin eine Erklärung liegen, warum trotz Armut und Chancenlosigkeit in der Dritten Welt relativ wenige Menschen emigrieren:

„Man könnte in diesem Zusammenhang beispielsweise fragen, ob die Migration eines Familienmitgliedes, dessen Einkommen vielen zugutekommt, nicht eine Erklärung dafür ist, dass nicht viel mehr Menschen migrieren. Während beispielsweise die neoklassische Migrationstheorie zu dem Schluss käme, dass jeder einzelne von Armut betroffene migrieren müsste, käme die neue ökonomische Theorie der Arbeitsmigration zu dem Schluss, dass nur ein Mitglied pro Familie, also beispielsweise nur jeder Zehnte, migrieren würde. Dies scheint dem tatsächlichen Migrationsgeschehen und insbesondere der Bedeutung der Überweisungen von Migranten an ihre Familien näher zu kommen, als neoklassische Überlegungen.“⁵⁶

⁵² Sjaastad, L. A. (1962): The Costs and Returns of Human Migration.

⁵³ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 83-84.

⁵⁴ Stark, O. (1991): The Migration of Labour.

⁵⁵ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 84-85.

⁵⁶ Ebd., S. 86.

Zusammenfassung

Die klassischen Ansätze der Migrationsforschung suchen nach Regelmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit des Phänomens Migration und argumentieren dabei strukturalistisch, makro-ökonomisch, mikro-ökonomisch oder behavioristisch. Ravensteins' Gesetze der Migration, charakteristisch für die klassischen, strukturalistischen Theorien, skizzieren ein allzu mechanisches, quasi-physikalisches Migrationsgeschehen. Naturwissenschaftliche Gravitations-, (Über- und Unter-) Druck- und Strömungsmodelle werden auf die Migration übertragen und implizieren gewisse naturgesetzliche, universalistische Abläufe. Das darauf aufbauende „*push and pull factor*“ Modell, so populär, anschaulich und überzeugend es auch sein mag, scheitert regelmäßig an der Erklärung, warum Menschen, die unter exakt den gleichen Bedingungen leben, teils migrieren bzw. teils immobil bleiben. Die klassische Theorie fokussiert allzu sehr auf strukturelle Bedingungen und Voraussetzungen unter denen Migration stattfindet und blendet das Individuum mit seinen subjektiven Erfahrungswelten, innerhalb derer persönliche Entscheidungsprozesse stattfinden, aus. Das „*push and pull factor*“ Modell ist deshalb eher eine bloße, oft willkürliche Zusammenstellung von migrationshemmenden bzw. -begünstigenden Faktoren denn ein deterministisches, theoretisches Modell. Skeldon meint zu dieser Problematik:

„The disadvantage with the push-pull model is that [...] it is never entirely clear how the various factors combine together to cause population movement. We are left with a list of factors, all of which can clearly contribute to migration, but which lack a framework to bring them together in an explanatory system [...]. The push-pull theory is but a platitude at best.“⁵⁷

Die neo-klassischen Migrationstheorien versuchen das Migrationsgeschehen mit Hilfe der Theorie der rationalen Entscheidung (*rational choice*) zu erklären. Den handelnden Subjekten wird rationales, nutzenmaximierendes bzw. kostenminimierendes Verhalten zugeschrieben. Migration würde bei diesem Modell schon allein aufgrund der Tatsache eines höheren Einkommens (inkl. der Migrationskosten) im Zielland stattfinden. Dieser makro-ökonomische Ansatz, so die KritikerInnen, übersehe die vielschichtigen kognitiven Prozesse, die der Migration zu Grunde liegen und klammert Ressourcen und Verbindungen, die der Mensch für eine erfolgreiche Migration braucht, vollkommen aus.⁵⁸ Ebenso wenig können die makro-ökonomischen Modelle erklären, wieso Migration unter gleichen Voraussetzungen teils geschieht bzw. teils ausbleibt.

Die Theorie dualer bzw. segmentierter Arbeitsmärkte mag in der Periode der „Gastarbeiter“-Regime in Europa seine Daseinsberechtigung gehabt haben, erscheint aber im Zuge der

⁵⁷ Skeldon, R. (1990): Population Mobility in Developing Countries, S. 125-126.

⁵⁸ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 90.

Arbeitsmarktentwicklungen der letzten Jahrzehnte nicht mehr zeitgemäß. Anstelle eines dualen Arbeitsmarktes ist zunehmend ein komplex differenzierter getreten. Die Trennlinie verläuft nicht mehr zwischen, sondern vermehrt innerhalb von Arbeitsmärkten im Sinne einer Ausdifferenzierung von Arbeitsabläufen und einem daraus folgenden Nebeneinander von einheimischer und zugewanderter Arbeitskraft.⁵⁹

Die meisten klassischen Migrationstheorien erheben einen Universalitätsanspruch, der bei genauerer Betrachtung nicht gehalten werden kann. Auch wenn sie teilweise gute Erklärungsansätze liefern, können sie das Migrationsgeschehen nicht als Ganzes erfassen oder erklären, vielmehr scheitern sie, laut Düvell, an Gegenbeispielen:

„(a) in solchen Fällen, in denen entweder die Migration fortbesteht, obwohl die Lohndifferenzen eingeebnet worden sind, (b) in Fällen, in denen trotz Armut, signifikanten Lohndifferenzen, hoher Arbeitslosigkeit oder hohen Geburtenraten in den angenommenen Abwanderungsregionen dennoch kein Mehr an Migration zu beobachten ist, und (c) in Fällen, in denen in Regionen der Wirtschaftskrise und Arbeitslosigkeit dennoch Zuwanderung zu beobachten ist.“⁶⁰

Des Weiteren vermögen die klassischen Migrationstheorien nicht zu erklären, warum Menschen oft in ein Land ziehen, in dem das Einkommensniveau nur ein wenig höher ist, so wie das bei der Süd-Süd-Migration der Fall ist. Dieses Migrationsverhalten entspricht weder dem – der *rational choice*-Theorie immanenten – individuellen Optimierungsverhalten, noch dem *pull*-Effekt eines hohen Einkommens. Dasselbe gilt auch für die Migration aus westlichen Ländern mit zumindest gleichen oder höheren Einkommensniveaus, vor allem auch aus Großbritannien, in die USA. Wohingegen das krisengeschüttelte Russland nicht Abwanderung, sondern sogar hohe Netto-Migration verzeichnet. Die Länder Polen und Ukraine, beide mit relativ niedrigen Geburtenraten, widersprechen auch der These, dass vor allem Menschen aus Ländern mit hohem Bevölkerungsdruck zu Migration neigen. Schlussendlich können die klassischen Theorien auch nicht die häufig gemachte Beobachtung erklären, weshalb weder die Ärmsten, noch die Menschen aus den ärmsten Staaten, sondern die weniger Armen, migrieren. Die klassischen Theorien übersehen in ihrer strukturalistischen Denk- und Argumentationsweise, dass Migration, vor allem über große Distanzen, auch Geld, Human- und Sozialkapital erfordert.⁶¹

Die neueren Ansätze der Migrationsforschung, die ich im Folgenden vorstelle, hinterfragen die klassischen, strukturalistischen und oft auf demographischen Disparitäten basierenden Theorien und sehen Migration mehr als sozialen denn als ökonomischen Prozess.

⁵⁹ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 90.

⁶⁰ Ebd., S. 90.

⁶¹ Vgl. ebd., S. 90-91.

3.2 Neuere Ansätze der Migrationsforschung

Im Gegensatz zu den klassischen Migrationstheorien, die ihren Fokus vor allem auf ökonomische Aspekte legen, verstehen die neueren Theorien Migration vor allem als sozialen Prozess. Die meisten unter ihnen repräsentieren Theorien kurzer und mittlerer Reichweite und verzichten weitestgehend auf einen universalistischen Anspruch.⁶²

3.2.1 Die Anthropologie der Migration

AnthropologInnen verweisen gern auf den Umstand, dass sich die Menschheit nie über den ganzen Erdball ausgebreitet hätte, wären die Menschen nicht von Beginn an von Afrika aus in Bewegung gewesen. Massey, einer der führenden Migrationssoziologen, beschreibt den Menschen als eine „migrierende Spezies“⁶³.

Sesshaftigkeit sei nach Kubat und Hoffmann-Nowotny erst zu einem relativ späten Zeitpunkt der zivilisatorischen Entwicklung aufgetreten und teilweise mit Zwangsmaßnahmen erreicht worden⁶⁴. Im gleichen Zusammenhang spricht auch Schlögel von einem „Planet der Nomaden“⁶⁵ – genau wie auch Düvell:

„Offenkundig besteht unter den Menschen eine Neigung zur Migration. Migration ist zu jeder Zeit und in jeder Epoche der Menschheitsgeschichte vorgekommen, es kann also von Migration als einem anthropologischen Kontinuum gesprochen werden.“⁶⁶

3.2.2 Weltsystemtheorie

Die Weltsystemtheorie von Wallerstein⁶⁷, eine Art marxistische Theorie der internationalen Beziehungen, beruht auf der Annahme eines zentralen, kapitalistischen Weltmarktes, der losgelöst von der Einflussphäre einzelner staatlicher AkteurInnen die internationalen Beziehungen determiniert. Transnationale Institutionen, wie die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds (IWF), sowie transnationale Konzerne sind die bestimmenden AkteurInnen, die die Produktion, Kooperation und den Handel organisieren. Die Bedeutung des Nationalstaates ist in der Weltsystemtheorie relativ gering. Die internationalen Beziehungen sind im Wesentlichen Ausdruck des internationalen Akkumulationsprozesses und dem

⁶² Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 93.

⁶³ Massey, D. S. (1998): Worlds in motion, S. 1.

⁶⁴ Kubat, D. & H-J. Hoffmann-Nowotny (1981): Migration: towards a new paradigm, S. 320.

⁶⁵ Schlögel, K. (2002): Planet der Nomaden.

⁶⁶ Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 94.

⁶⁷ Wallerstein, I. (1974): The modern world system.

Weltmarkt untergeordnet. Die asymmetrische internationale Arbeitsteilung, der ungleiche Tausch zwischen Zentren und Peripherien und die Existenz von *Empires* oder hegemonialen Staaten sind wesentliche Charakteristika des Weltsystems nach Wallerstein.⁶⁸

Grundsätzlich ging Wallerstein nur von einer Mobilität des Kapitals zwischen den Sphären *Zentrum – Semiperipherie – Peripherie – Außen* aus. MigrantInnen spielen nur als „*Überschuss- und Überbevölkerung*“⁶⁹ eine Rolle. Prinzipiell zeichnet sich sein Weltsystem durch funktionale und damit einhergehende geographische Arbeitsteilung, und nicht durch geographische Mobilität von ArbeitnehmerInnen, aus. Erst spätere Arbeiten haben versucht, Migration innerhalb der Weltsystemtheorie zu erklären. Durch die Ausweitung der kapitalistischen Marktwirtschaft kommt es insofern zu internationaler Migration, als dass durch die fortschreitende Modernisierung des landwirtschaftlichen Sektors in der Peripherie Arbeitskräfte freigesetzt werden, währenddessen in den industrialisierten Zentren Nachfrage nach billigen Arbeitsplätzen herrscht. Nach Düvell ist insofern

*„Migration eine strukturelle, und der Ausdehnung des Kapitalismus inhärente Konsequenz globaler ökonomischer Ungleichheiten. Internationale Migration verläuft demzufolge parallel, und komplementär, zur internationalen Bewegung von Kapital (und Waren), allerdings in entgegengesetzter Richtung.“*⁷⁰

Auch Massey meint im gleichen Zusammenhang, dass Migration im Rahmen der Weltsystemtheorie nicht ursächlich mit Lohndifferenzen oder Beschäftigungsmöglichkeiten zusammenhänge, sondern aus der Dynamik der Ausweitung von Märkten entsteht und auf jeden Fall zwangsläufig geschieht, dem Weltsystem somit inhärent ist.⁷¹

3.2.3 Migrationssystemtheorie

Die Kernaussage der Migrationssystemtheorie, basierend auf Mabogunje⁷², besteht in der Annahme, dass Migration im Wesentlichen innerhalb von Migrationssystemen stattfindet. Diese bestünden aus zumindest zwei Staaten, welche enge historische, kulturelle und wirtschaftliche Verbindungen haben. Im Gegensatz zur Weltsystemtheorie unterstreicht die Migrationssystemtheorie die Bedeutung von Nationalstaaten mit deren jeweiligen Migrationspolitiken als Untersuchungseinheit. Temporäre Migration und grenzüberschreitende Arbeitsmärkte sind Schlüsselbegriffe der Migrationssystemtheorie. Migration wird hier als ein weiter Begriff verstanden, der nicht nur klassische AuswanderInnen und ArbeitsmigrantInnen

⁶⁸ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 94-95.

⁶⁹ Wallerstein, I. (1974): The modern world system, S. 118 u. 189.

⁷⁰ Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 95.

⁷¹ Vgl. Massey, D. S. (1998): Worlds in motion, S. 41.

⁷² Mabogunje, A. L. (1970): Systems Approach to a Theory of Rural-Urban Migration.

einschließt, sondern auch Studierende, Geschäftsleute und TouristInnen innerhalb eines definierten Migrationssystems. Die Systeme können entweder geographisch definiert sein (z.B.: das transatlantische Migrationssystem; das euro-mediterrane System) oder politisch-kulturell (z.B.: das frankophone System; das anglophone Commonwealth; das russophone System).⁷³

3.2.4 Sozialkapitaltheorie in der Migrationsforschung

Die Sozialkapitaltheorie, ähnlich wie die Humankapitaltheorie, versucht die Wahrscheinlichkeit und die Richtung von Migration zu erklären. Nach Bourdieu und Wacquant ist

*„Sozialkapital die Summe der Ressourcen, konkreter oder virtueller, die einem Individuum oder einer Gruppe kraft des Besitzes eines dauerhaften Netzwerkes von mehr oder weniger institutionalisierten Beziehungen gegenseitiger Bekanntschaft und Anerkennung zufallen“.*⁷⁴

Portes und Sennsenbrenner⁷⁵ haben als eine der ersten die Sozialkapitaltheorie auf Migrationsprozesse angewendet und unterscheiden vier Formen von Sozialkapital:

- i. Werteintrojektion: Die Verinnerlichung von Werten und Normen im Rahmen der Sozialisation, welche einem im Erwachsenenalter zu Gute kommen.
- ii. Gegenseitiger Tausch: Die soziale Interaktion wird durch Normen eines gegenseitigen und ausgeglichenen Tauschverhältnisses geregelt.
- iii. Zwangssolidarität: Die Bindungen zwischen homogenen Gruppen, wie beispielsweise einer religiösen Gemeinschaft oder Mitgliedern derselben ethnischen Minderheit.
- iv. Erzwingbares Vertrauen: Die Solidarität und der gegenseitige, ausgeglichene Tausch werden unter Androhung von Sanktionen durch andere Mitglieder der Gruppe sichergestellt.

Dieses Sozialkapital kann in weiterer Folge in ökonomisches, kulturelles oder symbolisches Kapital übersetzt werden. Je mehr Sozialkapital eine Person zur Verfügung hat, desto geringer sind die Migrationskosten und desto wahrscheinlicher ist es, mit Hilfe eines Netzwerkes Arbeit im Zielland zu finden. In der Humankapitaltheorie würde dies bedeuten: Die

⁷³ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 95-97.

⁷⁴ Bourdieu, P. & L. J. Wacquant (1992): An invitation to reflexive sociology, S. 119.

⁷⁵ Portes, A. & J. Sennsenbrenner (1993): Embeddedness and immigration.

Migrationswahrscheinlichkeit steigt aufgrund der Chance, höhere Einkünfte bei gleichzeitig niedrigen Migrationskosten zu lukrieren.⁷⁶

3.2.5 Migrationsnetzwerktheorie

Migrationsnetzwerke stellen eine Art akkumuliertes Sozialkapital dar und minimieren demnach das Migrationsrisiko, während sie die Wahrscheinlichkeit des Nutzens, den Netto-Ertrag einer vollzogenen Migration, erhöhen. Nach Massey sind Migrationsnetzwerke

*„ein Satz inter-personeller Beziehungen, die Migranten, ehemalige Migranten und Nicht-Migranten in Herkunfts- und Zielgebieten mittels Verwandtschaft, Freundschaft und einer gemeinsamen Herkunft miteinander verbinden“.*⁷⁷

MigrantInnen mit funktionierenden Netzwerken im Zielland hätten einen vereinfachten Zugang zu Informationen und Ressourcen, der wiederum eine schnellere und leichtere Integration ermöglicht und somit die Wahrscheinlichkeit eines längeren, erfolgreichen Aufenthalts erhöhen würde. Das Spektrum von nutzbaren Personen eines möglichen Migrationsnetzwerkes kann sehr umfangreich und divergent sein, prinzipiell jeder mögliche nutzbare Kontakt kann Teil dieses individuellen Netzwerkes sein: Kriminelle, SchmugglerInnen, legale oder illegale Reiseagenturen oder nicht-kommerzielle FluchthelferInnen; Verwandte, Bekannte und FreundInnen oder Landsleute; ethnische, religiöse, humanitäre oder politische Organisationen; ArbeitgeberInnen, VermieterInnen und ähnliche VermittlerInnen und MaklerInnen.⁷⁸

Die entstehenden Netzwerke reduzieren im Laufe der Zeit kraft Bestehen die wirtschaftlichen, sozialen und psychologischen Kosten des Einzelnen beim Migrationsprozess. Dadurch entsteht eine Eigendynamik, wonach Migration immer mehr Migration nach sich zieht und die soziale Struktur, die eine erfolgreiche Migration benötigt, sich selbst erschafft:

*„Expanding networks cause the costs of movement to fall and the probability of migration to rise; these trends feed off one another, and over the time migration spreads outward to encompass all segments of society. This feedback occurs because the networks are created by the act of migration itself [...] Once the number of network connections in an origin area reach a critical level, migration becomes self-perpetuating because migration itself creates the social structure to sustain it.“*⁷⁹

⁷⁶ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 100-101.

⁷⁷ Vgl. Massey, D. S. (1998): Worlds in motion, S. 42.

⁷⁸ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 102-103.

⁷⁹ Massey, D. (1990): Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration , S.8.

3.2.6 Theorie der kumulativen Verursachung

Massey und Zenteno⁸⁰ verbinden die ohnehin in ihren Kernaussagen ähnlichen Human- und Sozialkapitaltheorien zu einer Theorie der kumulativen Verursachung. Mit dieser Theorie soll erklärt werden, warum Migration häufig über lange Zeiträume fortbesteht, bzw. noch anwächst, auch wenn sich die ökonomischen Rahmenbedingungen im Zielland geändert haben und statt Arbeitskraftnachfrage Arbeitslosigkeit eingetreten ist. Ihre These besagt, dass dies aufgrund der Akkumulation von Migrationserfahrungen, auf individueller sowie auch auf kollektiver Ebene, geschieht.⁸¹

*„They learn how to enter the country legally or illegally, find out where the jobs are, and discover how to manage life in a foreign setting. As a result of this new knowledge – this new human capital – the costs and risks of taking an additional trip (or staying on for an additional year) drop while the potential benefits rise. Once it has been experienced, therefore, international migration tends to be repeated, becoming a familiar resource used again and again as new needs arise and motivations change [...] The more someone migrates, the more he or she is likely to continue migrating and the longer he or she will stay abroad, yielding a self-sustaining process of human capital accumulation that produces more trips of longer duration“.*⁸²

3.2.7 Transnationale Migration

Transnationale Migration, im Gegensatz zu herkömmlicher Migration, wird charakterisiert durch eine bleibende Bindung des Individuums zum Herkunftsland. Der Fortbestand grenzüberschreitender Aktivitäten wird zur persönlichen Gewinn- und Chancenmaximierung genutzt. Dementsprechend haben transnationale MigrantInnen fortbestehende Loyalitätsbeziehungen zum Herkunftsland, aber gleichzeitig auch zum Zielland, und zeichnen sich im besonderen Maß durch Zweisprachigkeit und Bi-Kulturalismus aus.⁸³ Dieses spezifische Humankapital befähigt MigrantInnen, sich gleichzeitig in zwei Gesellschaften zu bewegen und

*„sie nutzen die Tatsache, dass Nationalstaaten existieren, suchen deren Nachteile zu überwinden und die Differenzen zwischen beiden positiv zu wenden, indem sie spezifische soziale und ökonomische Strategien entwickeln.“*⁸⁴

Transnationale Migration resultiert zwar einerseits aus der Existenz von Nationalstaaten, stellt andererseits jedoch auch eine Art „Globalisierung von unten“⁸⁵ dar. Globale Arbeitsmärkte werden von transnationalen MigrantInnen als Chance erkannt. Demnach reagieren sie

⁸⁰ Massey, D. & R. Zenteno (2001): The dynamics of mass migration.

⁸¹ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 104-105.

⁸² Massey, D. & R. Zenteno (2001): The dynamics of mass migration, S. 5328-5329.

⁸³ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 108-109.

⁸⁴ Ebd., S. 109.

⁸⁵ Portes, A. (1997): Globalisation from below.

einerseits auf diese makroökonomischen Globalisierungsprozesse, und sind andererseits gleichzeitig ihr Antrieb in Form einer „*Globalisierung von unten*“.

Transnationale Gemeinschaften bestehen aus einer Diaspora einer selbstbezeichnenden ethnischen Gemeinschaft und erstrecken sich über zumindest zwei Staaten, in denen sie agieren. Es entsteht ein neuer sozialer Raum, der nicht mehr deckungsgleich mit einem politisch definierten Territorium ist und somit für den traditionellen Nationalstaat und seinem Konzept der Staatsbürgerschaft (und der damit einhergehenden Loyalität zu einem Staat) eine Herausforderung darstellt:

„Transnationale Räume sind entpolitisierte und deterritorialisierte Räume, es sind dynamische und zirkulatorische Räume, die auf dynamischen und zirkulatorischen Prozessen beruhen. Noch gibt es keine politische Entsprechungen zu dieser sozialen Realität, das traditionelle Konzept der Staatsbürgerschaft, und sei es auch eine doppelte, passt nicht mehr, eine adäquate, etwa transnationale Form der Mitgliedschaft, eine transnationale Bürgerschaft gibt es noch nicht.“⁸⁶

3.2.8 Theorien internationaler Migrationspolitik

Die meisten der klassischen und neueren Migrationstheorien fokussieren auf die individuellen Entscheidungsfindungsprozesse basierend auf ökonomischen, sozialen und kulturellen Bedingungen. Die politische Dimension, so Düvell, wurde von Seiten der Politikwissenschaften lange vernachlässigt und rückte erst mit dem Ende des Kalten Krieges in den Fokus politikwissenschaftlicher Betrachtung. Vor allem die Theorien der internationalen Beziehungen hätten einen großen Beitrag zur Etablierung einer Migrationstheorie der Migrationspolitik geleistet.⁸⁷

„Unter Migrationspolitik werden alle politischen Maßnahmen verstanden, die explizit auf die geographische Mobilität von Menschen zielen. Migrationspolitik ist sowohl ein eigenständiges Politikfeld, wie auch ein Teilbereich anderer Politikfelder, etwa der Innen-, Außen-, Sicherheits-, Handels-, Bevölkerungs- oder Entwicklungspolitik. Migrationspolitik intendiert wahlweise die bloße Steuerung, Ermutigung, Kontrolle, Beschränkung, Verhinderung oder auch nur Erfassung von Migration. Sie umfasst die Aufgaben der Kontrollorgane ebenso, wie die Rechte von Migranten, Anwerbung ebenso, wie Abschiebung. Richtigerweise ist deshalb nicht von einer Migrationspolitik, sondern vielmehr von Migrationspolitiken zu sprechen.“⁸⁸

Aufgrund des Charakters der Migrationspolitik(en) als Querschnittsmaterie ergibt sich ein komplexes Themengebiet politikwissenschaftlicher Zugangs- und Betrachtungsweisen. Aspekte wie Staat, Territorium und Volk finden ebenso Beachtung wie Fragen der Partizipation,

⁸⁶ Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 111.

⁸⁷ Vgl. ebd., S. 115.

⁸⁸ Ebd., S. 113.

BürgerInnenrechte und Staatsbürgerschaft im Rahmen von Rechts- und Gerechtigkeitsdiskursen. Nationalstaatliche Ansprüche an Kontrolle, Einfluss, Macht, Steuerung und Autorität auf der einen Seite reiben sich an Repräsentativitäts-, Legitimitäts- und Inklusivitätsfragen auf der anderen Seite. Politische und soziale Rechte wurden im Zuge der Entstehung des modernen Nationalstaates an die Loyalität zu dem jeweiligen Staat, also an die Staatsbürgerschaft, gebunden. Ortsfestigkeit war eine der Voraussetzungen moderner Herrschaft, im Rahmen derer Grenzziehungen nicht nur der Zementierung von Gebiets- und Herrschaftsansprüchen dienten, sondern auch der Mobilitätskontrolle der BürgerInnen.⁸⁹

Nach Hollifield⁹⁰ lassen sich fünf Ansätze der Theorien internationaler Beziehungen im Rahmen der Migrationsforschung unterscheiden:

- i. Realismus: Innerhalb dieser Schule sind Staaten und deren Interessen die maßgebliche Analyseeinheit. Tendenziell wird versucht, Migration zu kontrollieren und einzudämmen, jedoch gelingt dies aufgrund mangelnder Implementierung der Kontrollpolitik nicht im gewünschten Ausmaß und das Migrationsvolumen nimmt dennoch zu (*gap hypothesis*). Gründe für das politische Versagen sind unter anderem die Diskrepanz zwischen Politik, nationalem und internationalem Recht sowie das Zusammenspielen von AkteurInnen mit unterschiedlichen Interessenslagen.
- ii. Marxismus: Segmentierte Arbeitsmärkte, flexible Nachfrage und flexible Marktstrukturen erfordern flexible Arbeitskräfte bzw. Reservearbeitskräfte.
- iii. Liberalismus: Der Wettbewerb innerhalb freier Marktwirtschaften führt zum Zusammenbruch schwacher Wettbewerber und damit einhergehend zur Freisetzung der betreffenden Arbeitskräfte, was wiederum deren Mobilität erhöht und zu Migration führt. Letztendlich würde jedoch Migration, dieser Denkschule folgend, im Zuge der langfristigen Konvergenz der Einkommen wieder abnehmen (*factor price equalisation*).
- iv. Theorie hegemonialer Stabilität: Eine hegemoniale Macht legt, ihren Interessen folgend, den rechtlichen Rahmen für internationale Migration fest. Jedoch mit der dem Liberalismus inhärenten Einschränkung der Machtbegrenzung einzelner Staaten durch liberale Rechte (*embedded liberalism*).
- v. Das liberale Paradoxon: Das liberale Paradoxon resultiert aus dem Spannungsverhältnis zwischen dem Konzept der freien Marktwirtschaft einerseits und dem auf Rechten basierenden politischen System andererseits (*rights-based regimes*). Durch Gesetze ist

⁸⁹ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S.114.

⁹⁰ Vgl. Hollifield, J. F. (1992): Immigration, markets and states, S. 27-31.

der Staat gezwungen, auch marginalen Gruppen Rechte zuzuerkennen bzw. soziale- und Menschenrechte zu schützen. Internationale Migration wird hier durch internationale, de-regulierte Arbeitsmärkte auf der einen Seite, bzw. durch auf Rechte basierende internationale Regimes auf der anderen Seite, erklärt.

Wenn man nun davon ausgeht, dass Migrationspolitiken der einzelnen Staaten Einfluss auf das Migrationsgeschehen haben, so muss sich die Theorie der internationalen Migrationspolitik mit dem Missverhältnis zwischen den Politikzielen (*policy goals*) und den tatsächlichen Ergebnissen (*policy outcomes*) auseinandersetzen.

Hollifield hat in oben genannter Aufzählung schon einige mögliche Gründe für eine Kluft (*policy gap*) gegeben. Innerhalb der realistischen Denkschule würde der Staat, einer strikten Interessenspolitik folgend, versuchen, Migration weitgehend zu unterbinden (mit Ausnahme von womöglich temporärer ExpertInnenmigration). Jedoch bilden sich einerseits AkteurInnen-Koalitionen, für die eine gewisse Anzahl von auch unterqualifizierten ArbeitsmigrantInnen (beispielsweise die lohnintensive Industrieproduktion) von Vorteil ist. Andererseits binden auch liberale internationale Regime den Staat an bestimmte Verpflichtungen (beispielsweise die Genfer Flüchtlings-Konvention). Innerhalb der Theorie des internationalen Institutionalismus begründet das Bestehen internationaler Verträge und Abkommen (Menschenrechte; GFK), welche dem Nationalstaat Einhalt gebieten, das von Hollifield beschriebene liberale Paradoxon. Ein weiteres Beispiel für die *policy-gap*-Hypothese ist das Missverhältnis zwischen dem anvisierten Ziel und dem Ergebnis der „Gastarbeiter“-Regime in Deutschland und Österreich. Statt temporärer Arbeitsmigration nach dem Rotationsprinzip erhielt man niedergelassene MigrantInnen, die ihre Familien nachholten. Gründe hierfür waren einerseits unrealistische Erwartungshaltungen des Staates, aber auch auf Ebene der GastarbeiterInnen („Rückkehrillusion“), und andererseits die heterogenen Interessen der verschiedenen involvierten AkteurInnen (Missachtung des Rotationsprinzips durch Unternehmen, die ihre im Betrieb ausgebildeten ArbeiterInnen nicht verlieren wollten). Aus neo-institutionalistischer Perspektive unterstreicht Hollifield die Rolle der internationalen und nationalen Legislative innerhalb der *policy-gap*-Hypothese. Der in den Gerichten eingeschriebene Liberalismus (*embedded liberalism*) beschränke die Nationalstaaten in der Ausführung ihrer restriktiven Migrationspolitiken und liefert eine Erklärung für das Fortbestehen von Migration trotz großer Vorbehalte in Politik und Öffentlichkeit. Der politisch-ökonomische Ansatz sieht den Grund für das Fortbestehen von Migration nicht aufgrund von liberalen Rechten und Regimen, welche die Politik lenken würden, sondern eher basierend auf die Interaktion von verschiedenen Interessenslagen und als Ausdruck eines, zu einer bestimmten Zeit existierenden, Kräfteverhältnisses. Mächtige Lobbys, namentlich das Kapital und die Industrie, versprechen

sich ihrerseits Vorteile von Migration und können ihre Interessen besser in den Entscheidungsapparat einspeisen als andere Interessensgruppen.⁹¹

Einen alternativen Zugang zu den unterschiedlichen Einwanderungspolitiken der Nationalstaaten gibt Parekh⁹², und darauf aufbauend Hollifield⁹³ und Triandafyllidou⁹⁴. Sie unterteilen die Einwanderungspolitiken der einzelnen Staaten in restriktive, selektive und liberale und führen die Unterschiede auf die jeweiligen nationalen Identitäten bzw. auf das Selbstverständnis der Staaten als *ethnic* oder *civic nation* zurück.

Nach Triandafyllidou zeichnen sich *ethnic nations* durch die Überzeugung aus,

„dass ihre Mitglieder abstammungsmäßig miteinander verwandt sind einen gemeinsamen Satz an kulturellen Traditionen und kollektiven Erinnerungen und eine Verbindung zu einem spezifischen historischen Territorium, dem Heimatland, haben.“

Civic nations, die liberalen, kommunitaristischen und republikanisch orientierten Staaten einschließend, hingegen

„basieren auf einer gemeinsamen politischen Kultur und einem Rechtssystem, das allen Mitgliedern gleiche Rechte und Pflichten zuweist, einer Wirtschaft mit einer einzigen Form von Arbeitsteilung und einem Territorium, das die geopolitische Basis der Gemeinschaft ist.“⁹⁵

Dementsprechend könnte man Staaten wie Österreich, Deutschland, Japan, Griechenland und die Türkei in die Kategorie der *ethnic nations* einordnen, während die USA, Kanada, Frankreich und Spanien Beispiele für *civic nations* wären. Umgemünzt auf die Einwanderungspolitik erklärt diese Unterteilung die ethnisch selektive Einwanderungspolitik der *ethnic nations*, die ihren ethnischen Gruppen privilegierte Rechte zugestehen („Volksdeutsche“ in Österreich nach dem 2. Weltkrieg; „Aussiedler“ in Deutschland; „potnische Griechen“ in Griechenland; „Turkomanen“ in der Türkei; „Nikkejin“ in Japan), während andere MigrantInnen in Öffentlichkeit und Politik gerne als temporäre Gäste wahrgenommen werden. Im Unterschied dazu betreiben *civic nations* aus ihrem Selbstverständnis heraus eine eher pluralistische Einwanderungspolitik, innerhalb dieser MigrantInnen unabhängig von ihrer Herkunft und Abstammung aufgenommen werden.⁹⁶

Diese Unterteilung wird im nächsten Hauptkapitel betreffend den Staatsbürgerschaftspolitiken insofern eine Rolle spielen, erklärt sie doch im Falle Österreichs die einerseits liberale Politik

⁹¹ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 115-119.

⁹² Parekh, B. (1994): Three theories of immigration.

⁹³ Hollifield, J. F. (1994): Immigration and republicanism in France.

⁹⁴ Triandafyllidou, A. (2001): Immigrants and National Identity in Europe.

⁹⁵ Ebd., S. 81.

⁹⁶ Vgl. Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration, S. 118-119.

betreffend den österreichischen EmigrantInnen und andererseits die restriktive Politik gegenüber ImmigrantInnen aus Drittstaaten.

Zusammenfassung

Anhand der vorgestellten klassischen und neueren Theorien der Migrationsforschung lässt sich eine Entwicklung hinsichtlich der Methoden und der Forschungsschwerpunkte nachzeichnen. Im späten 19. bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts dominierten demographische Aspekte und Migration wurde im Rahmen von Bevölkerungslehre und Politik diskutiert. In den 1970ern dominierten strukturalistische und behavioristische ökonomische Erklärungsmodelle, während in den 1980ern und 1990ern vermehrt soziologische und politikwissenschaftliche Ansätze diskutiert wurden.

Jeder Ansatz hat in gewisser Weise seine Daseinsberechtigung und vermag das Migrationsgeschehen, zumindest in einer spezifischen Epoche und/oder an einem bestimmten Ort, zu erklären. Doch keine, weder unter den klassischen, noch unter den neueren Theorien, liefert ein universalistisches Modell, das auf das Migrationsgeschehen im Allgemeinen anzuwenden wäre. Vielmehr lässt sich jede Theorie leicht anhand empirischer Gegenbeispiele entkräften bzw. falsifizieren. Nichtsdestoweniger, auch wenn die vorgestellten Ansätze nur als Teiltheorien, mitunter teils hochgradig simplifizierend, anzusehen sind, haben sie dennoch erkenntnistheoretischen Wert.

4 Citizenship

Citizenship in ihrer modernen Auffassung stellt ein relativ junges Konzept dar. Erst mit der Etablierung des modernen Nationalstaates erfolgt eine semantische Deckungsgleichheit mit dem Begriff der Staatsbürgerschaft. Dies ist auch der Grund, warum der citizenship-Begriff, je nach Kontextualisierung, mit BürgerInnenschaft, BürgerInnenrecht oder Staatsbürgerschaft übersetzt werden kann. Im heutigen Verständnis, im Sinne der Staatsbürgerschaft, kann man dem citizenship-Begriff eine formelle und eine materielle Bedeutung zuschreiben. Formell betrachtet handelt es sich um die Vollmitgliedschaft in einem Staat, materiell um das Innehaben bestimmter Rechte und Pflichten gegenüber diesem Staat:

„Citizenship in a nation-state is an exclusive status that confers on the individual rights and privileges within national boundaries. Nation-states try to protect this exclusive status through immigration and aliens’ laws. Regulating population movements is considered elemental to the very existence of the modern nation-state system and to national sovereignty.“⁹⁷

Die Rechte der StaatsbürgerInnen gegenüber ihrem Staat sind mannigfaltig: uneingeschränktes Aufenthaltsrecht, diplomatischer Schutz, Grund- und Freiheitsrechte und das Wahlrecht. Demgegenüber sind die Pflichten eher vage und in ihrer Anzahl überschaubar: Die wichtigste ist die Loyalitätspflicht, ausgedrückt durch die militärische Beistandspflicht des Staatsbürgers in Krisen- und Kriegszeiten. Auch wenn immer mehr Staaten vom Konzept der allgemeinen Wehrpflicht abrücken und professionelle Berufsheere die militärische Verteidigung im Ernstfall übernehmen, bleibt das Argument der unbedingten Loyalität gegenüber einem, und nur einem Staat, das Wichtigste der GegnerInnen von Mehrfachstaatsangehörigkeiten:

„Citizens are expected to be loyal to the cause of the state and willing to make all the sacrifices necessary in a critical period. Foreigners are on the other hand suspected to be less trustworthy or even potential security risks.“⁹⁸

Citizenship als Gegenstand in der Migrations- und Integrationsforschung wurde in Europa erst in den 1980ern zu einem wichtigen Forschungsfeld. Im Gegensatz zu den USA, wo eine eventuelle Einbürgerung als Voraussetzung zur Assimilation angesehen wird, war in Europa das „Gastarbeiter“-Modell vorherrschend. Dem Konzept des temporären „Imports“ von Arbeitskraft war jeglicher Integrations- bzw. Assimilationsgedanke fremd und die GastarbeiterInnen wurden nie als mögliche zukünftige StaatsbürgerInnen betrachtet. Erst Familienzusammenführungen haben die GastarbeiterInnen zu niedergelassenen

⁹⁷ Soysal, Y. (1994): Limits of Citizenship, S. 120.

⁹⁸ Hammar, T. (1990): Democracy and the Nation State, S. 29.

ImmigrantInnen gemacht, die jedoch aus verschiedensten Gründen zumeist die alte Staatsangehörigkeit behielten: Einerseits war bei den ersten GastarbeiterInnen selbst, und nicht nur im Gastland, der Rückkehrwunsch – bzw. die Rückkehrillusion stark verwurzelt, andererseits spielten auch mögliche rechtliche Einbußen im Heimatland und ethnonationale Identitätsgründe eine Rolle.⁹⁹

Gleichzeitig wurden durch die schier große Zahl an sesshaften MigrantInnen in Europa deren Rechte in den Einwanderungsländern immer weiter ausgeweitet und in vielen Bereichen jenen der StaatsbürgerInnen gleichgestellt. Welche Bereiche das waren bzw. in welche Elemente sich das citizenship-Konzept, bedingt durch seine historische Entwicklung, unterteilen lässt, wird Gegenstand der nächsten Abschnitte sein.

4.1 Die historische Dimension: der citizenship-Begriff im Kontext der Zeit

In seinem klassischen Werk zu citizenship¹⁰⁰ unterteilt Marshall diese, durch die historische Entwicklung in England bedingt, in drei Dimensionen: Erstens das *civil element*, welches sich im 18. Jahrhundert herauskristallisierte und die bürgerlichen Grundrechte beinhaltet (individuelle Freiheitsrechte wie Meinungs- und Glaubensfreiheit, das Recht auf Besitz und der Zugang zu Gerichten). Als Zweite das *political element*, konstituiert im 19. Jahrhundert und die politischen Grundrechte abdeckend (Recht am politischen System zu partizipieren, vor allem ausgedrückt durch aktives und passives Wahlrecht). Und schließlich das *social element*, etabliert im 20. Jahrhundert, welches stark verknüpft ist mit dem Zugang zum Bildungssystem und zu Wohlfahrtseinrichtungen, um ein zivilisiertes Leben gemessen an den vorherrschenden Bedingungen der Gesellschaft führen zu können:

„By the social element I mean the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilised being according to the standards prevailing in the society.“¹⁰¹

Im Marshall'schen Sinne wird der citizenship-Status allen vollen Mitgliedern einer Gemeinschaft übertragen und diese genießen dadurch gleiche Rechte und Pflichten. Das Ziel ist gleichzeitig, ein größeres Ausmaß an Gleichheit herzustellen und eine größere Anzahl an Menschen unter dieses Gleichheit garantierende citizenship-Modell zu stellen. Auf der anderen Seite war das

⁹⁹ Vgl. Bauböck, R. (2006): Introduction, in: Ders. (Hg.): Migration and Citizenship, S. 9.

¹⁰⁰ Marshall, T.H. (1964): Class, Citizenship, and Social Development: Essays by T.H. Marshall.

¹⁰¹ Ebd., S. 78.

feudale System charakterisiert durch seine totale Ungleichheit und unterteilte die Gesellschaft in quasi naturgegebene, vererbare Kategorien von sozialen Klassen. Das citizenship-Konzept, auf Gleichheit basierend, untergrub natürlich dieses feudale System.¹⁰²

Während Marshall die Entstehung der citizenship für England skizzierte, versuchte Hammar eine grobe Einteilung der europäischen Migrationsgeschichte mit seinen Implikationen auf das citizenship-Modell in vier Perioden.¹⁰³

Die erste Phase (1860-1914) bezeichnet er als Periode der freien Immigration und umfangreichen Emigration. Der Liberalismus manifestierte sich nicht nur in der ökonomischen Sphäre im Abbau von Handelsschranken, sondern auch in der gleichzeitigen Bewegungsfreiheit der BürgerInnen. Innerhalb Europas war die Mobilität der Bevölkerung zwar quantitativ relativ gering, jedoch weitgehend unkontrolliert. Reisen innerhalb Europas ohne Pass und Arbeitsverhältnisse im Ausland ohne Aufenthalts- bzw. Arbeitserlaubnis waren keine Seltenheit. Die Kehrseite dieser unbürokratischen und liberalen Handhabung war die Gefahr der willkürlichen Abschiebung aufgrund von Armut, Krankheit, Kriminalität oder Ähnlichem. In dieser Zeit gab es in Europa ein massives Bevölkerungswachstum und damit einhergehend eine im großen Umfang stattfindende Emigration in die USA und nach Australien. In den 1880er Jahren änderte sich die politische Lage, der aufkeimende Nationalismus und Kolonialismus, auch ausgedrückt durch die „verspäteten“ Nationalstaaten Deutschland und Italien, forderte auch im ökonomischen Sektor eine Abschottung nach außen durch Importzölle.

Systematische Migrationskontrolle sollte jedoch erst in der nächsten Phase (1914-1945), beginnend mit dem Ersten Weltkrieg, einsetzen. Die zwei Weltkriege und die wirtschaftliche Depression in den 1920er und 1930er Jahren führten zu hoher Arbeitslosigkeit und damit verbundener wirtschaftlicher Abschottung der nationalen Arbeitsmärkte in ganz Europa. Selbst Flüchtlinge des Nazi-Regimes und speziell die jüdische Bevölkerung fanden kaum aufnahmewillige Staaten. Aufgrund des Ersten Weltkriegs, der Mobilisierung der wehrpflichtigen Staatsbürger und der prinzipiellen Sicht auf Fremde als potentielle Staatsfeinde und Spione, bekamen die individuelle citizenship bzw. Staatsbürgerschaft und der Pass eine neue wichtige Bedeutung.

Die dritte Periode (1945-1974) war wiederum gekennzeichnet von einer relativ liberalen Migrationspolitik. Einerseits erzeugte der stark wachsende Industriesektor der europäischen Staaten einen enormen Bedarf an manueller, wenig qualifizierter Arbeitskraft („Gastarbeiter“-Regime, siehe Kapitel 2.1), der in der unbürokratischen Anwerbung ausländischer

¹⁰² Vgl. Marshall, T.H. (1964): Citizenship and Social Class, S. 92-94.

¹⁰³ Vgl. Hammar, T. (1990): Democracy and the Nation State, S. 41-56.

ArbeiterInnen seinen Niederschlag fand. Andererseits war diese Periode geprägt durch den Kalten Krieg und der Phase der De-Kolonialisierung. Im Sinne der Systemkonkurrenz waren Flüchtlinge aus den kommunistischen Regimen als Ausdruck der personifizierten Systemüberlegenheit im Westen willkommen. Auch aus den ehemaligen Kolonien der Großmächte Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden und Portugal erfolgten massive Migrationsströme. Vor allem die „Gastarbeiter“-Regime West- und Mitteleuropas planten nur temporäre Arbeitsmigration, infolgedessen wurden keine inklusionsfördernden Maßnahmen angedacht.

Die vierte Phase, 1974 beginnend, ist gekennzeichnet von strikter Immigrationskontrolle und dem Ende der offensiven ausländischen Arbeitskräfteanwerbung. Die Immigration nach Europa war damit zwar nicht beendet, Familienzusammenführungen und politisches Asyl als *entry gates* blieben bestehen, jedoch wurden Arbeits- und Aufenthaltsrecht in ganz Europa verschärft. Aufgrund der großen Arbeitsimmigration in der dritten und der Familienzusammenführungen in der vierten Periode sieht sich West- und Mitteleuropa mit Millionen von Menschen konfrontiert, die zwar hier leben und arbeiten, aber nicht in die nationalen Kategorien des citizenship-Konzepts fallen.

Hammar prägte 1990 den Begriff *denizen*¹⁰⁴ für diese eingesessenen MigrantInnen mit sicherem Aufenthaltsstatus, die mittlerweile bis zu einem Jahrzehnt und länger im Aufenthaltsland leben, starke Bindungen aufgebaut haben und teilweise Zugang zu bürgerlichen und sozialen (aber nicht politischen) Rechten haben.¹⁰⁵

Die Europäische Union griff diese Thematik auf und benannte Hammars` *denizen* in gewohnt sprachlicher Eleganz in Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörige (*long-term resident Third Country Nationals*) um. Die Kommission forcierte das Modell einer europäischen *civic citizenship*: Ein Versuch, den ehemals exkludierten MigrantInnen nun Rechte aufgrund ihrer Anwesenheit und Partizipation zu gewähren. Ähnlich wie bei Marshalls sozialer Klasse sind MigrantInnen einerseits durch ihre Herkunft stigmatisiert, die sich aber nicht mehr durch das feudale, soziale Gefälle zwischen Adel und Leibeigenen manifestiert, sondern durch Marker wie Staatsbürgerschaft, ethnische Zuschreibungen, Religion, Aussehen und Sprache. Und andererseits den damit verbundenen Restriktionen betreffend gleichberechtigten Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt.

Diese neue *underclass*, sozial marginalisiert und sich rekrutierend aus ImmigrantInnen und ethnischen Minderheiten, war ausgeschlossen vom Zugang zu den nationalen

¹⁰⁴ Denizen kann unter anderem mit Stammgast oder WohnbürgerIn übersetzt werden.

¹⁰⁵ Vgl. Hammar, T. (1990): *Democracy and the Nation State*, S. 12-13.

Wohlfahrtssystemen, die ausschließlich jenen vorbehalten waren, die in den Rahmen der nationalen *social citizenship* fielen, also den StaatsbürgerInnen der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Dahrendorf analysierte das Problem der sozialen Exklusion als eine Verengung des Wohlfahrtsstaates, welche eine soziale Bruchlinie zwischen Inkludierten und Exkludierten schaffte und die Legitimität des liberal-demokratischen Staates in Frage stellt. Diese Verengung kreierte eine „*crucial boundary... between the majority class and those who are being defined out the edifice of citizenship.*“¹⁰⁶

Das 1990 von der EU gegründete *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion* übernahm das citizenship-Konzept von Marshall, der *social citizenship* beschreibt als:

*“whole range [of rights of citizenship] from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilised being according to the standards prevailing in the society”*¹⁰⁷

Das Observatorium definierte soziale Exklusion vor allem im Zusammenhang mit dem Zugang zu bzw. der Verwehrung von sozialen Rechten (Marshall's *social element*). Die bürgerliche und politische Dimension (*civil and political element*) wurden vom Observatorium nur als relevant angesehen, wenn sie im Zusammenhang mit der Exklusion oder Inklusion von sozialen Rechten zu tun hatten.¹⁰⁸

Wie sich diese *civic citizenship* in Bezug auf Drittstaatsangehörige manifestierte und welche rechtlichen Voraussetzungen und Schritte dafür nötig waren, wird das Thema des nächsten Abschnittes sein.

4.2 Die europäische Dimension: das civic citizenship-Konzept der EU und die European Convention on Nationality

Die Rechte von Drittstaatsangehörigen, vor allem jene mit Langzeitaufenthaltstiteln, war schon beim Gipfel in Maastricht 1992 Thema. Mit Maastricht wurde die Unionsbürgerschaft eingeführt, die jedem/jeder EU-BürgerIn eine Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnis im gesamten EU-Raum ermöglichte. Das Europäische Parlament (EP) und die Kommission machten im selben Zeitraum Vorschläge zur Verbesserung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, die jedoch am politischen Willen der Nationalstaaten scheiterten. So plädierte das EP für einen Schutz vor

¹⁰⁶ Dahrendorf, R. (1985): *Law and Order*, S. 98.

¹⁰⁷ Marshall, T.H. (1964): *Citizenship and Social Class*, S. 78.

¹⁰⁸ Vgl. Castles, Hansen & Schierup (2006): *Migration, Citizenship, and the European Social Model*, S. 56.

Diskriminierung (in Bezug auf Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Ausbildung und zu wohlfahrtstaatlicher Fürsorge) und die Kommission schlug vor, den Drittstaatsangehörigen, die sich länger als fünf Jahre legal in der EU aufhielten, auch die Mobilitätsfreiheit und das freie Niederlassungsrecht zu gewähren. Da jedoch die Rechte der Drittstaatsangehörigen vor dem Vertrag von Amsterdam (seit 1999 in Kraft) ausschließlich in die Judikative der Nationalstaaten fielen, gepaart mit dem Unwillen derselben, radikale Reformen in diesem Bereich zu ermöglichen, blieben die Vorschläge von EP und Kommission ungehört.¹⁰⁹

4.2.1 Civic-Citizenship

In den späten 1990er Jahren kamen die Themen Immigration, Asylwesen und die Integration von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten, ermöglicht durch einen Prozess der Supranationalisierung im Migrationspolitikfeld, wieder verstärkt auf die europäische Agenda. Mit dem Vertrag von Amsterdam (1997 ratifiziert, seit 1999 in Kraft) wurden die Politikfelder Migrations-, Zuwanderungs- und Asylpolitik von der intergouvernementalen dritten Säule in die erste Säule (Gemeinschaftsrecht) überführt.¹¹⁰ Somit war der Weg frei für EU-Initiativen in diesem Politikfeld. Beim Ratstreffen in Tampere 1999 bekräftigten die Staats- und RegierungschefInnen ihr Vorhaben, die neuen Möglichkeiten, die durch den Vertrag von Amsterdam geschaffen wurden, vollends zu nutzen und einen gemeinsamen Zugang zur Integration von Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörigen zu entwickeln. In der Tampere Abschlusserklärung wurde explizit das Ziel angeführt, die Integration von Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörigen zu forcieren und diese mit Rechten und Pflichten, vergleichbar mit jenen von EU-BürgerInnen, auszustatten.¹¹¹

Dieser Ansatz zeigte sich in der Ausformulierung zweier Richtlinien im Jahr 2000, die den Kampf gegen Diskriminierung aufgrund von Rasse und Ethnizität gesetzlich verankerten. Die *Race Equality Directive* betrifft die Gleichbehandlung aller, unabhängig ihrer ethnischen Herkunft, während die *Equal Treatment Directive* den Schutz gegen direkte und indirekte Diskriminierung im Arbeitsmarkt und den gleichberechtigten Zugang zu sozialen Sicherungssystemen gewährleisten sollte.¹¹²

Im selben Jahr dachte die Kommission erstmals über eine Form einer *civic citizenship*¹¹³ nach, welche nach einer minimalen Zeitperiode den MigrantInnen Mobilitätsrechte gewähren sollte

¹⁰⁹ Vgl. Kostakopoulou, Carrera & Jesse (2009): *Doing and Deserving*, S. 177.

¹¹⁰ Vgl. Castles, Hansen & Schierup (2006): *Migration, Citizenship, and the European Social Model*, S. 48.

¹¹¹ Vgl. Kostakopoulou, Carrera & Jesse (2009): *Doing and Deserving*, S. 178.

¹¹² Vgl. Boswell, C. & A. Geddes (2011): *Migration and Mobility in the European Union*, S. 202.

¹¹³ Vgl. European Commission (2000): *Communication on a Community Immigration Policy*.

und als erster Schritt zur Integration in die Gastgesellschaft oder zur Erteilung einer Staatsbürgerschaft im betreffenden Gaststaat gesehen werden sollte. Das Konzept der *civic citizenship* implizierte die Möglichkeit der Harmonisierung der nationalen *denizenship rights* (BürgerInnenrechte erteilt kraft Anwesenheit und Partizipation und nicht kraft Geburt in einem Mitgliedsstaat), manifestiert in einer europäischen *denizenship*-Dimension, wonach sich unmittelbare Rechte für Drittstaatsangehörige aufgrund von längerem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ableiten und nicht mehr aufgrund der Erlangung einer Staatsbürgerschaft des betreffenden Staates. Diese Sichtweise der Kommission von Integration als Gleichbehandlung, sozialer Inklusion und gleichberechtigter Teilhabe spiegelte sich im Vorschlag zweier Richtlinien nieder: Erstens in der *Directive on Family Reunification* 1999, welche für alle Drittstaatsangehörigen, die seit mindestens einem Jahr eine Aufenthaltsgenehmigung in einem Mitgliedsstaat haben, das Recht auf Familienzusammenführung garantierten sollte. Und zweitens in der *Directive on the Status of Long-term Resident Third Country Nationals* 2001, die auf die Harmonisierung der nationalen Bestimmungen betreffend Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörige abzielte und das freie Niederlassungsrecht im gesamten EU-Raum garantieren sollte.

Mit den Terroranschlägen von 2001 und dem veränderten politischen Klima kam es zum Bruch mit diesem auf Partizipation und Rechten gerichteten Integrationsframe. Die Vorschläge der Kommission wurden vom Rat abgelehnt bzw. stark verwässert sowie um eine Integrations-Bringschuld erweitert. Die 2003 beschlossene *Directive on the Right of Family Reunification* sah nun einige bedeutende Einschränkungen vor: Sie gilt nur für Kinder unter 12 Jahren (um eine leichtere Integration zu ermöglichen) und EhepartnerInnen müssen älter als 21 Jahre sein (um Zwangsheiraten zu vermeiden). Außerdem müssen sich AnwärterInnen auf Familienzusammenführung nationalen Integrationsmaßnahmen unterwerfen.¹¹⁴

Ähnliche Integrationsmaßnahmen (verpflichtende Sprachtests, Integrationskurse) waren auch in der *Long-term Residents Directive* vorgesehen um einen Langzeitaufenthaltsstatus zu erhalten, der nach fünf Jahren legalen Aufenthalts in einem EU-Staat dem/der AntragstellerIn erlaubt, bei Vorweisen eines stabilen ausreichenden Einkommens für sich und seine/ihre Familie sowie einer Krankenversicherung, sich im gesamten EU-Raum unbeschränkt niederzulassen um zu arbeiten, zu studieren oder eine Lehre zu absolvieren. In Verbindung mit der *Equal Treatment Directive* genießen nun die InhaberInnen einer Langzeitaufenthaltsgenehmigung eine Gleichbehandlung mit EU-BürgerInnen (bzw. eigenen StaatsbürgerInnen) in Bezug auf:

¹¹⁴ Vgl. Kostakopoulou, Carrera & Jesse (2009): *Doing and Deserving*, S. 178-181.

- „- Bedingungen für den Zugang zu einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit sowie Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen (wöchentliche Ruhezeit, Gesundheits- und Sicherheitsnormen am Arbeitsplatz, Jahresurlaub, Arbeitsentgelt, Entlassungsmodalitäten);
- allgemeine und berufliche Bildung, Anerkennung der Prüfungszeugnisse und Stipendien;
- Sozialleistungen (Familienbeihilfen, Altersrenten usw.) und Krankenversicherung;
- Sozialhilfe (garantiertes Mindesteinkommen, Mindestaltersversorgung und kostenlose ärztliche Versorgung);
- soziale und steuerliche Vergünstigungen, Zugang zu Waren und Dienstleistungen;
- Vereinigungsfreiheit sowie Mitgliedschaft und Betätigung in einer Gewerkschaft oder einem Arbeitgeberverband;
- freier Zugang zum gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden EU-Landes.“¹¹⁵

Eine wichtige Zielsetzung Tamperes – Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörige mit Rechten und Pflichten vergleichbar mit jenen von EU-BürgerInnen auszustatten – scheint nun dank der *Race Equality*, der *Equal Treatment* und der *Long-term Residents Directive* verwirklicht. Boswell und Geddes sehen in diesem Ergebnis, erreicht auf EU-Ebene, eine deutliche Verbesserung der Bestimmungen zugunsten von Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörigen, die über den kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedsstaaten hinausgeht:

„These three measures are significant because they are binding and thus have implications for national law and policy as they must be implemented by member states. They do not represent lowest-common-denominator policy-making, as all three contain elements that mark a significant levelling-up in provision.“¹¹⁶

Am Ende der Arbeit wird näher auf die Auswirkungen der Richtlinien auf Österreich eingegangen. Die angesprochenen signifikanten Verbesserungen der Rechte für Drittstaatsangehörige in Österreich sind direkt mit der Umsetzung dieser Richtlinien verbunden.

Nichtsdestoweniger haben einige EU-Mitgliedsstaaten diesen auf Rechten basierenden Zugang zu Integration durch einen *upload* ihrer nationalen, mehr Sanktions-basierenden, Ansätze verwässert bzw. haben sich ganz den Folgen der drei oben genannten Richtlinien entzogen. Dänemark, Irland und Großbritannien machten von ihrem, durch den Vertrag von Amsterdam garantierten, Recht Gebrauch, aus dem Diskussionsprozess auszutreten (*opting-out*) und müssen die Richtlinien somit nicht in nationales Recht umwandeln. Die Delegationen der Niederlande, Deutschlands und Österreichs haben erfolgreich auf die Aufnahme von Integrationsmaßnahmen in der abschließenden Verhandlungsrunde zur *Long-term Residents Directive* insistiert. In Bezug auf die durch die Richtlinie garantierte Mobilitäts- und Niederlassungsfreiheit bedeutet dies Einschränkungen in dem Sinne, dass nun ein/e

¹¹⁵ Vgl: Internet-URL:
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l23034_de.htm.

¹¹⁶ Boswell, C. & A. Geddes (2011): Migration and Mobility in the European Union, S. 203.

Drittstaatsangehörige/r, der/die sich in einem anderen Mitgliedsstaat niederlassen will, als jenem, der den Langzeitaufenthaltstitel ausgestellt hat, sich in diesem Zweitstaat nochmals etwaigen Integrationsmaßnahmen und -tests unterwerfen muss.¹¹⁷

Bei einem Treffen der Justiz- und Innenminister im Oktober 2002 wurde der Grundstein für eine gemeinsame *EU Framework on Integration* gelegt. Es wurden *National Contact Points on Integration* (NCPI) eingerichtet, welche den Informationsaustausch, die Policy-Koordination und die Weitergabe von *best practices* bewerkstelligen sollen. Durch die Zusammenarbeit der NCPI mit der *Migration Policy Group* (MPG) der Kommission entstanden zwei *Handbooks on Integration* (2004 und 2007). Ein nunmehr wichtiger Punkt, als *best practice* identifiziert, war die Einführung von Kursen betreffend die Kultur und Sprache des Gastlandes für neuangekommene ImmigrantInnen. Beim Ratstreffen in Den Haag 2004 wurde Integration als ein wichtiges Politikfeld betont und zwei Wochen danach verabschiedete der Rat der Justiz- und InnenministerInnen die elf sogenannten *Basic Principles on Immigrant Integration Policy* (CBPs). Zwei dieser elf Prinzipien spiegeln den Einfluss von den nationalen, restriktiveren Integrationsframes wider: Indem CBP 2 unterstreicht, dass Integration eine Anerkennung und Befolgung nicht weiter definierter „europäischer Werte“ impliziert und CBP 4.2 die Notwendigkeit des Erwerbs von grundlegendem Wissen bezüglich der Sprache, Geschichte, Kultur und der Institutionen des Gastlandes für eine erfolgreiche Integration unterstreicht und vorschreibt.¹¹⁸

Zusammenfassend gesagt kann man von einer positiven Entwicklung bezüglich der Rechte für Drittstaatsangehörige sprechen, die sich nunmehr direkt aus EU-Recht ableiten lassen. Jedoch gab es einen Paradigmenwechsel von einem *rights-based* zu einem *sanctions-based*-Integrationszugang, welcher Inhalt des folgenden Abschnitts sein wird.

Schön und Rein bezeichnen als *frames* jene Strukturen von Überzeugungen, Sichtweisen und Wertschätzungen, die jeder Policy-Position zu Grunde liegen. Bei einer politischen Auseinandersetzung stehen sich die konkurrierenden *frames* (Deutungsrahmen) der Konfliktparteien gegenüber – jedoch können diese konkurrierenden Deutungsmuster nicht aufgelöst werden, da die jeweiligen *frames* determinieren, was überhaupt als Fakt anerkannt wird, welche Argumente als relevant angesehen werden und implizieren eine spezifische Handlungsanleitung für eine bestimmte Policy. Überdies sind die *frames*, die die Politikfeldpositionen herausbilden, üblicherweise stillschweigend und somit von vornherein von einer bewussten Aufmerksamkeit und Argumentation ausgenommen. Als *institutional frame*

¹¹⁷ Vgl. Boswell, C. & A. Geddes (2011): *Migration and Mobility in the European Union*, S. 216.

¹¹⁸ Vgl. Kostakopoulou, Carrera & Jesse (2009): *Doing and Deserving*, S. 181-183.

bezeichnen Schön und Rein jenen allgemeinen Deutungsrahmen, welchen die handelnden AkteurInnen als Bezugspunkt für ihre Policy-frames verwenden.¹¹⁹

In Bezug auf Integration im EU-Kontext konstatieren Kostakopoulou, Carrera und Jesse einen inklusiven *institutional frame* basierend auf gleicher Behandlung, gleichberechtigter Teilhabe und transnationaler Solidarität:

„We argue that European Community (EC) law has been characterised by a conception of integration as equal treatment, equal participation and, recently as transnational solidarity.“¹²⁰

Dieser integrationsfördernde *frame* führte zu den heute als selbstverständlich angenommenen vier Freiheiten der EU (freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr), flankiert von der Unionsbürgerschaft (Maastricht 1992), und garantiert die Gleichbehandlung aller EU-BürgerInnen im gesamten EU-Territorium. Dieser postnationale Ansatz, dass sich Rechte jetzt direkt über die *Union citizenship* (jedoch nur für EU-BürgerInnen) ableiten lassen, hatte auch eine anziehende Wirkung auf Drittstaatsangehörige und ethnische Minderheiten, die sich berechtigterweise Hoffnungen auf soziale, wirtschaftliche und rechtliche Inklusion, abseits von Integrationszwängen in eine national definierte politische Gemeinschaft mit ihren spezifischen Prinzipien, Werten und Identität, machten. Favell drückt es folgendermaßen aus:

„...the new status of non-nationals able to claim rights in virtue of residence rather than national citizenship – are creating all kinds of opportunities for action by minority groups that is not contained by old ideas about their inevitable ‘integration’ into the nation. In other words, that their rights, entitlement and ability (in the sense of power) to engage in such action, is no longer conditional on their accepting the principles, values and identity of a specific political community; that is, the socialization process dictated by the necessity of membership and belonging in a particular nation-state.“¹²¹

Während Favell 1999 noch von den UnionsbürgerInnen spricht, die nun Rechte Dank ihrer Niederlassung in einem EU-Staat und nicht kraft ihrer nationalen Zugehörigkeit geltend machen konnten, nahm er auch die positive Entwicklung für Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörige vorweg, die dank der drei erlassenen Richtlinien zwischen 2000 und 2003 (*Equal Treatment, Race Equality* und *Long-term Residents Directive*) einen Langzeitaufenthaltstitel bekommen konnten, der sie mit „Rechten ähnlich denen von EU-BürgerInnen“ (siehe Tampere Abschlusserklärung) ausstattet. Der *frame* von *integration as equal treatment and equal participation* hat sich nunmehr auch positiv im Sinne einer Inklusion der Drittstaatsangehörigen durchgesetzt und dieser *rights-based-approach* beendete den Dualismus von zwei

¹¹⁹ Vgl. Schön, D. A. & M. Rein (1994): Frame Reflection, S. 23-33.

¹²⁰ Kostakopoulou, Carrera & Jesse (2009): Doing and Deserving, S. 167/168.

¹²¹ Favell, A. (1999): To Belong or not belong, S. 217.

verschiedenen ArbeiterInnen- und BürgerInnenklassen in Bezug auf Arbeitsmarkt- und Niederlassungsrechten.

Bis zum Bruch mit diesem inklusiven, auf Rechte basierendem Integrationsframe 2003 spielten Integrationsbringschulden wie kulturelle Assimilation, Treueschwüre und die Unterwerfung unter einen allgemeinen Wertekatalog der Gastgesellschaft keine entscheidende Rolle. Der Diskurs konstituierte sich vor allem um positive Schlagwörter wie Nicht-Diskriminierung und Gleichbehandlung. Kostakopoulou, Carrera und Jesse fassen das Integrationsverständnis der EU in den letzten 50 Jahren wie folgt zusammen:

„...the ECJ [European Court of Justice], and other EU supranational actors, such as the European Commission, have adopted a principled and pragmatic approach to integration. They have not accorded priority to cultural assimilation, oaths of allegiance and declarations of acceptance of the values of the host society. Instead, emphasis has been put on ‘facilitating exchanges between people’, creating associative relations and partnerships, cultivating mutual respect and promoting equal treatment irrespective of nationality. Such an approach implicitly affirms diversity and recognises that whether newcomers will develop feelings of belonging and a sense of identification with the host society depends as much on the kind of institutions and practises of membership that will regulate their lives as on the way they will be treated by the host country.“¹²²

Die Schlussverhandlungen der *Long-term Residents Directive* fanden wie schon angesprochen in einem veränderten politischen Klima statt. Die Terroranschläge vom September 2001 verschärften die Rhetorik im Migrationspolitikfeld und rückten sicherheitspolitische Themen in den Vordergrund. Eine Verknüpfung von Einwanderung mit innerer Sicherheit – einen Prozess den Jef Huysmans¹²³ *securitization* nannte – fand statt und in vielen Ländern Europas wurde Migration im Lichte der Geschehnisse mit Terrorgefahr assoziiert. MuslimInnen, die Attentäter von 9/11 waren ja „gut integrierte“ Moslems, wurden unter Generalverdacht gestellt und als potentielle „innere Feinde“ betrachtet. In diesem politischen Klima sahen die Nationalstaaten, allen voran die politische Rechte als Diskurstreiber, die Chance, sich als restriktive und beschützende Vertreter zu profilieren und verlorengegangenes Terrain wieder gut zu machen. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden beträchtliche Kompetenzen in der Ausgestaltung der Migrationspolitik an die supranationalen Organe überführt – und diese, allen voran die europäischen Kommission als Motor der Integration, haben ihren inklusiven, auf Rechte basierenden Integrationsframe, auch auf das Migrationspolitikfeld übertragen. Die Folge war die Formulierung der schon angesprochenen Richtlinien, die den Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörigen Zugang zu substantiellen Rechten, vergleichbar mit jenen von EU-BürgerInnen, gewährleisten sollten. Die Nationalstaaten (allen voran Deutschland, Österreich

¹²² Kostakopoulou, Carrera & Jesse (2009): *Doing and Deserving*, S. 175 u. 176.

¹²³ Huysmans, J. (2000): *The European Union and the Securitization of Migration*.

und die Niederlande) nahmen nun die Gelegenheit wahr, ihre restriktiveren, neo-nationalen, sanktions-basierenden Deutungsrahmen auf EU-Ebene hinaufzuladen und bestanden auf Integrationsmaßnahmen (Erlernen von und Anpassen an nationale Sprache, Kultur und Werte) in der abschließenden Fassung der *Long-term Residents Directive* und der *Directive on the Right of Family Reunification*. Soziale Kohäsion, Integration (als Bringschuld der MigrantInnen definiert) und Assimilation wurden die neuen bestimmenden Schlagwörter im Diskurs. Bezugnehmend auf diesen Wechsel von einem *rights-based* zu einem *sanctions-based frame* auf zwei Ebenen, nämlich auf der EU-Ratsebene bei der Richtlinienverhandlung und in der Artikulation der *EU Framework on Integration*, schreiben Kostakopoulou, Carrera und Jesse:

„As the discourse and the promotion of social cohesion began to displace multiculturalism and the politics of recognition, national categories of integration were uploaded at EU level by certain member states, thereby prompting a shift in the normative framing and meaning of integration in EU law and policy.“¹²⁴

Die Sedimentation und Festsetzung dieses neo-nationalen Integrationsframes ist neu auf EU-Ebene. Die Verwerfung des auf Partizipation und Recht gerichteten *frames* birgt ein semantisches Risiko und könnte auf längere Sicht die europäische Vision einer facettenreichen und inklusiven Europäischen Union untergraben bzw. nachhaltig beschädigen:

„The rights-based and participation-orientated approach to integration has been overshadowed and undercut by the restrictive and sanctions-based approach with respect to TCNs [Third Country Nationals] and this undercutting creates a semantic trap. Whereas in the past the normative properties of the Community frame on integration influenced policy towards TCNs, we are now confronted with the risk that the EU Framework on Integration may lead to the opposite direction, that is, the new logic on integration may weaken the notion of integration as equal treatment and equal participation, characterising EC law. And if this happens, then the basic underpinnings of the European project might be called into question.“¹²⁵

Während das civic-citizenship-Modell auf eine Erweiterung substantieller Rechte für Langaufenthalt-Drittstaatsangehörige abzielte, wurde auf Europarats-Ebene ein Übereinkommen über Staatsangehörigkeit (*European Convention on Nationality*) formuliert, das auf eine allmähliche Annäherung der nationalen Staatsbürgerschaftsordnungen in allen relevanten Bereichen fokussiert.

4.2.2 European Convention on Nationality (ECN)

Das Europarat-Übereinkommen über Staatsangehörigkeit trat mit März 2000 in Kraft und wurde von einer großen Zahl der Mitgliedsstaaten unterzeichnet, jedoch bislang noch nicht von allen ratifiziert.

¹²⁴ Kostakopoulou, Carrera & Jesse (2009): *Doing and Deserving*, S. 180.

¹²⁵ Ebd., S. 186.

In der Präambel zum Übereinkommen wurden folgende Ziele festgelegt:

„Die Mitgliedsstaaten des Europarats und die anderen Staaten, die dieses Übereinkommen unterzeichnen, in der Erwägung, dass es das Ziel des Europarates ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen; in Anbetracht der zahlreichen völkerrechtlichen Instrumente, die sich auf die Staatsangehörigkeit, mehrfache Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit beziehen; in der Erkenntnis, dass in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten die berechtigten Interessen sowohl der Staaten wie auch der Personen zu berücksichtigen sind; in dem Bestreben, die fortschreitende Entwicklung von Rechtsgrundsätzen für die Staatsangehörigkeit zu fördern und zu ihrer Aufnahme in das innerstaatliche Recht beizutragen, und in dem Bestreben, Fälle von Staatenlosigkeit soweit wie möglich zu vermeiden; in dem Bestreben, eine Diskriminierung in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten zu vermeiden; im Bewusstsein des in Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten enthaltenen Rechts auf die Wahrung des Familienlebens; angesichts der unterschiedlichen Haltungen der Staaten zur Frage mehrfacher Staatsangehörigkeit und eingedenk des Rechts jedes Staates zu entscheiden, welche Folgen er gemäß seinem innerstaatlichen Recht an die Tatsache knüpft, dass ein Staatsangehöriger eine andere Staatsangehörigkeit erwirbt oder besitzt; im Einvernehmen, dass es wünschenswert ist, angemessene Lösungen für die Folgen mehrfacher Staatsangehörigkeit und insbesondere bezüglich der Rechte und Pflichten von Personen mit mehrfacher Staatsangehörigkeit zu finden; in der Erwägung, dass es wünschenswert ist, dass von Personen, die die Staatsangehörigkeit zweier oder mehrerer Vertragsstaaten besitzen, die Erfüllung der Militärdienstpflicht nur gegenüber einem der Vertragsstaaten verlangt wird; eingedenk der Notwendigkeit, die internationale Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Behörden, die für Staatsangehörigkeitsangelegenheiten zuständig sind, zu fördern, sind wie folgt übereingekommen:“¹²⁶

Wie in der Präambel ersichtlich befasst sich das Übereinkommen mit allen wichtigen Aspekten der Staatsangehörigkeit: Grundsätze, Erwerb, Beibehaltung, Verlust, Wiedererwerb, Verfahrensrechte, mehrfache Staatsangehörigkeit, Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit Staatennachfolge, Wehrpflicht und Zusammenarbeit zwischen den Staaten. Im Wissen, dass die europäischen Staaten in Bezug zu fast allen genannten Aspekten andere Rechtstraditionen haben, und nationales Staatsbürgerschaftsrecht außerhalb der EU-Kompetenzen liegt, wird im allerersten Artikel festgehalten, dass die Grundsätze und Vorschriften kein unmittelbar anwendbares Recht darstellen. Bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht kann jeder Staat von der Möglichkeit Gebrauch machen, seine eigenen besonderen Umstände zu berücksichtigen und Vorbehalte zu formulieren. Lediglich drei der insgesamt zehn Kapitel müssen ohne Vorbehalte eingehalten werden (Kapitel 1 über allgemeine Angelegenheiten, Kapitel 2 über allgemeine Grundsätze zur Staatsangehörigkeit und Kapitel 6 über

¹²⁶ Präambel des Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit (ECN), zit. in: Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 308.

Staatennachfolge und Staatsangehörigkeit). Außerdem obliegt es jedem Vertragsstaat, das gesamte Übereinkommen jederzeit zu kündigen.¹²⁷

Im zweiten Kapitel wird nochmals die innerstaatliche Zuständigkeit in Staatsangehörigkeitsfragen, ein Leitsatz des Völkerrechts abgeleitet aus dem Haager Übereinkommen aus dem Jahr 1930, betont:

„(1) Jeder Staat bestimmt nach seinem Recht, wer seine Staatsangehörigen sind. (2) Dieses Recht ist von anderen Staaten anzuerkennen, soweit es mit anwendbaren internationalen Übereinkommen, völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht und den Bezug auf die Staatsangehörigkeit allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen im Einklang steht.“¹²⁸

Jedoch mit der Einschränkung, dass angesichts der Entwicklung der Menschenrechte seit dem Zweiten Weltkrieg die grundlegenden Rechte des Einzelnen ebenso Berücksichtigung finden müssen. Ein weiterer verbindlicher Artikel bezieht sich auf die allgemeinen Grundsätze betreffend die Staatsangehörigkeit: Recht jeder Person auf eine Staatsangehörigkeit, Vermeidung von Staatenlosigkeit, kein willkürlicher Entzug der Staatsangehörigkeit und keine automatische Berührung der Staatsangehörigkeit im Falle einer Schließung oder Auflösung einer Ehegemeinschaft.¹²⁹

Der österreichische Nationalrat hat das Übereinkommen mit einer Reihe von Vorbehalten unterzeichnet und ratifiziert, unterstrich jedoch, dass es keine innerstaatliche Rechtswirkung entfaltet, soweit es nicht durch das Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG) umgesetzt ist. Vorbehalte wurden beispielsweise in Bezug auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit¹³⁰ formuliert: Jeder Vertragsstaat solle folgenden Personen den Erwerb der Staatsbürgerschaft erleichtern: EhegattInnen von StaatsbürgerInnen, im Staatsgebiet geborenen Kindern, adoptierten Kindern, staatenlosen Personen und Flüchtlingen. Außerdem dürfe die maximal vorgeschriebene Aufenthaltsdauer als reguläre Einbürgerungsvoraussetzungen nicht mehr als zehn Jahre betragen. Diese maximale Dauer für reguläre Einbürgerungen schöpft Österreich nicht nur voll aus, sondern verlangt noch zusätzlich, dass für die letzten fünf Jahre unmittelbar vor der Verleihung ein ununterbrochener Hauptwohnsitz vorliegen muss. Außerdem müssen noch weitere Verleihungsvoraussetzungen erfüllt werden und es besteht kein Rechtsanspruch auf Verleihung (siehe auch Kapitel 5.4). In Bezug auf staatenlose Personen und Flüchtlinge mit

¹²⁷ Vgl.: Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 306-307.

¹²⁸ Art 3 ECN.

¹²⁹ Vgl. Art 4 ECN.

¹³⁰ Vgl. Art 6 ECN.

rechtmäßigem und gewöhnlichem Aufenthalt erklärt Österreich sich das Recht vorzubehalten, nicht allein aufgrund dieses Status den Erwerb der Staatsbürgerschaft zu erleichtern.¹³¹

In Artikel 13 wird festgehalten, „*dass die Gebühren für den Erwerb, die Beibehaltung, den Verlust, den Wiedererwerb oder die Bestätigung seiner Staatsangehörigkeit angemessen sind*:“¹³² Österreich hat hier keinen Vorbehalt formuliert, was impliziert, dass die Gebühren selbstverständlich angemessen sind. Auf die Thematik der in Österreich besonders hohen Kosten für den Erwerb wird an späterer Stelle noch hinreichend eingegangen.

In Bezug auf die Erwünschtheit von Mehrfachstaatsangehörigkeiten in den Vertragsstaaten ist das Übereinkommen wertneutral. Lediglich in völkerrechtlich verbindlichen Fällen sollen die Staaten eine mehrfache Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes zulassen: bei Kindern, die bei Geburt automatisch zwei Staatsangehörigkeiten erworben haben (laut Vertragstext bezieht sich der Terminus Kinder auf Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht haben) und bei einem automatischen Erwerb einer weiteren Staatsangehörigkeit bei Eheschließung.¹³³

4.3 Konzepte, Entwicklungen und Trends: eine europäische Konvergenz?

Durch die Unionsbürgerschaft und die Ausweitung der bürgerlichen und sozialen Rechte auf Drittstaatsangehörige in der EU wurde die Trennlinie in den einzelnen Staaten zwischen StaatsbürgerInnen und WohnbürgerInnen immer unschärfer. Während die Vorenthaltung essentieller bürgerlicher und sozialer Rechte mit dem modernen europäischen Verständnis der Menschenrechte nicht länger aufrechterhalten werden konnte, blieb das *political element*, allen voran das Wahlrecht auf nationaler Ebene, exklusiv den StaatsbürgerInnen vorbehalten:

*„In general, host states find it much harder to deny social and civil rights – those directly linked to the person, such as individual liberties and a minimum standard of living – to new groups of people, even if they do not belong to the formal national polity. The right to vote, which has more to do with the national collectivity, still carries a symbolic meaning in terms of national sovereignty. Thus it is more strictly protected, and largely reserved for nationals.“*¹³⁴

Soysal argumentiert aus einer postnationalen Perspektive, dass sich mit der Eingliederung der GastarbeiterInnen in die europäischen Gesellschaften das Organisationsprinzip von

¹³¹ Vgl. Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 316-319.

¹³² Art 13 ECN.

¹³³ Vgl. Art 14 und 15 ECN.

¹³⁴ Soysal, Y. (1994): Limits of Citizenship, S. 131.

Mitgliedschaft in den Gesellschaften geändert habe. Der Staat sei nicht länger eine autonome und unabhängige Organisation mit einer national definierten Bevölkerung, sondern eines von vielen, miteinander verbundenen Systemen mit multiplen Zugehörigkeiten:

„The logic of personhood supersedes the logic of national citizenship. This trend is informed by a dialectical tension between national citizenship and universal human rights. Individual rights and obligations, which were historically located in the nation-state, have increasingly moved to a universalistic plane, transcending the boundaries of particular nation-states. Originally, individual rights were defined and codified within schemes of national citizenship. [...] The expanse and intensity of concepts of personhood predicate a broadened, postnational constellation of membership in the postwar era.“¹³⁵

Im Hinblick auf soziale und bürgerliche Rechte mag Soysal den Punkt getroffen haben, jedoch in Bezug auf politische Partizipation ist nach wie vor der souveräne Nationalstaat für die Vergabe von exklusiven Mitgliedschaftsrechten verantwortlich. Somit muss doch zumindest ihre postulierte Behauptung, dass Rechte, Partizipation und Repräsentation immer weiter außerhalb der Reichweite national definierter Zugangskontrollen stehen, in Frage gestellt werden:

„However, as implied by formations of postnational membership, national belonging, or a formal nationality, is no longer imperative for this role of citizen. Rights, participation, and representation in a polity, are increasingly matters beyond the vocabulary of national citizenship.“¹³⁶

Hammar gibt auf die Frage nach dem Verhältnis von demokratischer Partizipation und Nationalstaat eine etwas andere Antwort. Die Welt sei unterteilt in eine Reihe von souveränen Nationalstaaten, und nur jene Teile der Bevölkerung, die auch die Staatsbürgerschaft besitzen, können im vollen Umfang am politischen System partizipieren. Die Rekrutierung von Millionen von GastarbeiterInnen habe die europäischen Gesellschaften nachhaltig verändert und die Migrationsströme forderten den Staat und das demokratische System heraus. Ein beträchtlicher Prozentsatz (von 10% bis 25%) der arbeitenden Bevölkerung in einigen europäischen Staaten waren GastarbeiterInnen. Dies führte zu zwei Verwerfungen im politischen System: Einerseits, durch den Ausschluss eines Teils der Wohnbevölkerung aus dem politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses, zu einer prinzipiellen Einschränkung der repräsentativen Demokratie: *„As only citizens were allowed to participate in political life, the implication was in practice significant limitations in representative democracy.“¹³⁷* Und damit in Verbindung, andererseits, ein Missverhältnis in der Balance zwischen den Interessen der Arbeiterklasse und des Kapitals:

„A substantial proportion of adult workers were not represented, either at the local, the regional, or the national levels. The political balance between the working class and other social classes was in this way

¹³⁵ Soysal, Y. (1994): Limits of Citizenship, S. 164.

¹³⁶ Ebd., S. 165.

¹³⁷ Hammar, T. (1990): Democracy and the Nation State, S. 2.

*changed, and the interests and demands of foreign resident workers were not taken as seriously as they would have been, if they had had their own representatives. If we take democracy to mean all those who are affected by political decisions shall also have a chance to take part in these decisions [...] then we have to admit that political democracy has not functioned as it should in Western Europe in the 1970s and 1980s.*¹³⁸

Pelinka argumentiert ähnlich, indem er die Exklusion von MigrantInnen als das „vielleicht [...] entscheidende Defizit nationalstaatlicher Demokratie“ bezeichnet:

*„[...] den Ausschluss von Menschen, die zwar der Herrschaft des Staates, in dem sie leben, unterworfen sind, ohne aber an dessen politischem Entscheidungsprozess grundsätzlich beteiligt zu sein [...] – auch wenn sie hier legal und auf Dauer wohnen, arbeiten, sowie Steuern und Abgaben zahlen.“*¹³⁹

Walzer¹⁴⁰ vergleicht die Organisation von Mitgliedsrechten im Staat mit denen von Familien, Klubs oder Nachbarschaften. Staaten, die ihre Mitgliedschaften durch Abstammung (*ius sanguinis*) weitergeben würden wie Familien agieren, während Staaten, die die Mitgliedschaft durch Ermessenseinbürgerungen mit fixen Kriterien zur Erlangung der Staatsbürgerschaft organisieren, eher wie Klubs seien: Hauptkriterium zur Aufnahme sei in diesem Fall die erwartete Einbringung hinsichtlich des gesamtgesellschaftlichen Allgemeinwohls. Jene Staaten, die nach dem Territorialprinzip (*ius soli*) ihre Mitgliedschaft auf alle im Staatsgebiet geborenen automatisch erteilen, vergleicht er mit offenen Nachbarschaften. Walzer spricht sich nicht gegen Migrationskontrolle vonseiten der Staaten aus, jedoch sieht er eine Notwendigkeit aufgrund von Repräsentativität und Legitimität des politischen Systems im Zugang zur vollen Mitgliedschaft (Staatsbürgerschaft) für alle permanent niedergelassenen Personen¹⁴¹: *„Excluding settled immigrants from access to full citizenship amounts to political tyranny.“*¹⁴²

Aus einer normativ ähnlichen Sichtweise heraus argumentiert auch Dahl¹⁴³, der aber nicht nur von der Notwendigkeit zum Zugang zur Staatsbürgerschaft spricht, sondern prinzipiell eine inklusive Vorstellung hinsichtlich der politischen Rechte aller WohnbürgerInnen hat: *„The demos must include all adult members of the association except transients and persons proved to be mentally defective.“*¹⁴⁴

Dieser inklusiven Vorstellung von Demokratie als „Volksherrschaft“ im Sinne einer *„theoretische[n] Identität von Herrschern und Beherrschten und die Konstruktion eines souveränen, sich selbst regierenden Personenverbandes“*¹⁴⁵ kann aber auch eine andere

¹³⁸ Hammar, T. (1990): *Democracy and the Nation State*, S. 2.

¹³⁹ Pelinka, A., zit. in: Valchars, G. (2006): *Defizitäre Demokratie*, S. VII.

¹⁴⁰ Walzer, M. (1983): *Spheres of Justice*.

¹⁴¹ Vgl. Bauböck, R. (2006): *Citizenship and migration – concepts and controversies*, S. 20.

¹⁴² Walzer, M. (1983): *Spheres of Justice*, S. 62.

¹⁴³ Dahl, R. A. (1989): *Democracy and its Critics*.

¹⁴⁴ Ebd., S. 129.

¹⁴⁵ Valchars, G. (2006): *Defizitäre Demokratie*, S. 1.

Sichtweise entgegengestellt werden: Nur StaatsbürgerInnen sind Vollmitglieder, nur sie sollen das Wahlrecht besitzen und durch eine Regierung repräsentiert werden, währenddessen ausländische Staatsangehörige, mögen sie noch so lange im Staate leben, prinzipiell ausgeschlossen werden sollen. Dieser Sichtweise zu Folge werden politische Mitspracherechte über die Staatsbürgerschaft organisiert. MigrantInnen hätten durch die Möglichkeit der Einbürgerung die Chance zu Vollmitgliedern mit allen Rechten und Pflichten zu werden und somit die entstandene Inkongruenz von Wohn- und Wahlbevölkerung zu verkleinern. Hammar, bezogen auf die gesamteuropäische Situation, schreibt dazu 1990:

*„But the actual situation is another. The rate of naturalisation is low, and the number of foreign residents who have not acquired the host country's citizenship after 10 to 15 years of residence is almost everywhere surprisingly high. Change of citizenship by way of naturalisation or by other means could restore the congruence between the actual resident population and the population of citizens, but the democratic problem is that naturalisation does not function in this way in Europe at the present time.“*¹⁴⁶

Etwas mehr als zehn Jahre nach Hammar's Analyse der Situation in Europa zeichnen Hansen und Weil¹⁴⁷ ein verändertes Bild. In der Zwischenzeit wurde mit dem Vertrag von Maastricht und Amsterdam die Unionsbürgerschaft geschaffen, jedoch ohne die einzelstaatlichen Staatsbürgerschaftsgesetze zu harmonisieren. Zu große Differenzen aufgrund verschiedener Rechtstraditionen hätten jeglichen Versuch zum Scheitern verurteilt. Außerdem berühren die einzelnen *citizenship-policies* einen sensiblen Kernbereich nationalstaatlicher Souveränität: die Verteilung von exklusiven Vollmitgliedschaftsrechten:

*„The importance of nationality law is beyond doubt. It gives institutional expression to the state's prerogative of inclusion and exclusion: nationality law define those with an entitlement to a passport, and only those with such an entitlement possess the full range of rights and privileges granted by the nation-state to its citizens. Chief among these is the right to vote and the right to be free – as only nationals are – from expulsion and arbitrary changes to entitlements.“*¹⁴⁸

Jedoch sehen die Autoren in den verschiedenen Rechtstraditionen nicht ein unüberwindbares Hindernis betreffend der Angleichung bzw. Annäherung der einzelstaatlichen Staatsbürgerschaftsgesetze. Diametral dazu stellen sie die Hypothese auf, dass durch die großen Einwanderungswellen der Nachkriegszeit ein Reformdruck entstand, der zu einer

¹⁴⁶ Hammar, T. (1990): Democracy and the Nation State, S. 2-3.

¹⁴⁷ Hansen, R. & P. Weil (Hg.) (2001): Towards a European Nationality.

¹⁴⁸ Hansen, R. & P. Weil (2001): Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe? In: Hansen, R. & P. Weil (Hg.): Towards a European Nationality, S. 1.

substantiellen, wenn auch nicht gänzlichen, Konvergenz der einzelstaatlichen *citizenship-policies* führte.¹⁴⁹

Dieser Prozess führte europaweit, nachdem sich die erste große Einwanderungswelle eingesessen und stabilisiert hat, zu einer Liberalisierung der Einbürgerungsbestimmungen, vor allem in Bezug auf die zweite Generation:

“Reforms have reflected a process of elite learning in which politicians have recognised that exclusionary nationality law provisions are untenable in the context of large-scale immigration. In condition of large-scale immigration, stable migration patterns and stable borders, European politicians have eased access to nationality for permanently resident third-country nationals, and they have instituted – when this was not already in place – the right to citizenship at the second generation.”¹⁵⁰

Einzigste Ausnahme in der von Hansen und Weil durchgeführten Länderstudie aus dem Jahr 2001 mit 15 EU-Mitgliedsstaaten in Bezug auf die Einbürgerungserleichterungen war Österreich. Während die nord- und westeuropäischen Staaten, mit einer Immigrationsgeschichte ähnlich der von Österreich, den Fokus auf die Integration der ehemaligen GastarbeiterInnen und deren Nachkommen legten, fand sich Österreich im Verbund mit den südeuropäischen Staaten, die erst viel später von Auswanderungs- zu Einwanderungsgesellschaften wurden. Diese Staaten griffen zu denselben restriktiven Maßnahmen in den 1990ern wie die nord- und westeuropäischen in den 1970ern. Österreich wiederum, zu dieser Zeit schon mit einer stabilen und großen MigrantInnenanzahl im Land konfrontiert, ergriff, entgegen dem Trend, keine inklusionsbefördernden Maßnahmen:

„[...] the special case of Austria, where a stable, significant presence of third-country nationals has been linked not with liberalisation, but rather with an increasingly restrictive attitude towards naturalisation.”¹⁵¹

Die Autoren erklären den Ausnahmefall Österreich mit zwei Faktoren: Restriktive Maßnahmen im Migrationspolitikfeld werden durch die Politisierung des Themas eher befördert. In Wahlkampfauseinandersetzungen werden Debatten über Migration transformiert in Diskussionen über nationale Zugehörigkeiten. Rechte Parteien fungieren hier als Stichwortgeber und Diskurstreiber, dies gilt jedoch für ganz Europa. Der zweite Faktor, den die Autoren ausmachen, liegt im Verhalten der etablierten Parteien darauf begründet.¹⁵² In Österreich gab die SPÖ, aus Angst vor einer Abstrafung an der Wahlurne, ihre Pläne einer Liberalisierung der Einbürgerungsbestimmungen auf.

¹⁴⁹ Vgl. Hansen, R. & P. Weil (2001): Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe? In: Hansen, R. & P. Weil (Hg.): Towards a European Nationality, S. 3.

¹⁵⁰ Ebd., S. 10.

¹⁵¹ Ebd., S. 16.

¹⁵² Vgl. ebd., S. 6-17.

„The European experience suggests that large-scale immigration leading to stable populations of permanent residents in turn leads to pressure for the liberalisation of nationality law. The only exception – Austria – can in large measure be explained by the extreme right’s place in the polity and the consequent decision by mainstream political elites to politicise the question of nationality law. Using nationality law as a means of warding off a rise in extreme-right support generally results, if not in a reduction of the extreme right’s appeal, then in a hardening of rhetoric and a tightening of policy.“¹⁵³

Bauböck und Çinar sehen neben der starken Rolle der FPÖ, verbunden mit dem Aufgeben von Liberalisierungsplänen auf Seiten der SPÖ, noch andere Gründe für die Ausnahmestellung Österreichs. Weniger hätten internationale Trends die Entwicklung beeinflusst, sondern vielmehr die Struktur des österreichischen Föderalismus. Während die Gesetzgebung in Staatsbürgerschaftsfragen dem Bund obliegt, ist die Vollziehung Landessache. Durch den nicht unbeträchtlichen Ermessensspielraum der Landesbehörden bei Einbürgerungen kommt es erstens zu einer gewissen Ungleichheit der Einbürgerungschancen innerhalb der einzelnen Bundesländer, und zweitens zu einer Spirale des negativen Wettbewerbs um als besonders hart in Migrations- und Integrationsfragen zu gelten:

„While developments abroad have had a very limited effect on domestic nationality legislation, local factors have had a strong impact on the maintenance or tightening of the existing legal provisions. To a great extent this is due to the Austrian federal system. [...] since 1925 nationality legislation has been a federal matter, while the implementation of legal provisions has been carried out by the Länder authorities. The fact that the processing of naturalisation applications is conducted by provincial authorities equipped with discretionary power not only makes for unequal access to citizenship across Austria, but also the separation of legislation and implementation has led to increasing political competition among the Länder, which try to be more restrictive than each other and to raise the hurdles that have to be jumped by applicants.“¹⁵⁴

Ein gutes Beispiel für die unterschiedliche Handhabung des Ermessensspielraumes bei Einbürgerungen stellt das Bundesland Wien in den 1980ern und 1990ern dar. Bevor mit der Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005 das behördliche Ermessen eingeschränkt wurde, konnten die einzelnen Bundesländer Kriterien für „besonders berücksichtigungswürdige Gründe“ für vorzeitige Einbürgerungen festlegen. Als einziges Bundesland machte Wien davon Gebrauch und erweiterte diese Liste 1989, wodurch Einbürgerungen nach nur vier Jahren Wohnsitzdauer ermöglicht wurden. Vergleicht man die Einbürgerungsstatistiken der einzelnen Bundesländer in den Jahren 1989-1994, wird die liberale Praxis in Wien ersichtlich: Zwei Drittel aller Einbürgerungen in dieser Zeitspanne entfielen auf das Bundesland Wien. Betrachtet man nur die Ermessenseinbürgerungen, wird der Unterschied noch deutlicher: Im Jahr 1991 war dieser Wert in Wien mehr als fünf Mal so hoch wie im übrigen Österreich ohne Wien (18,5

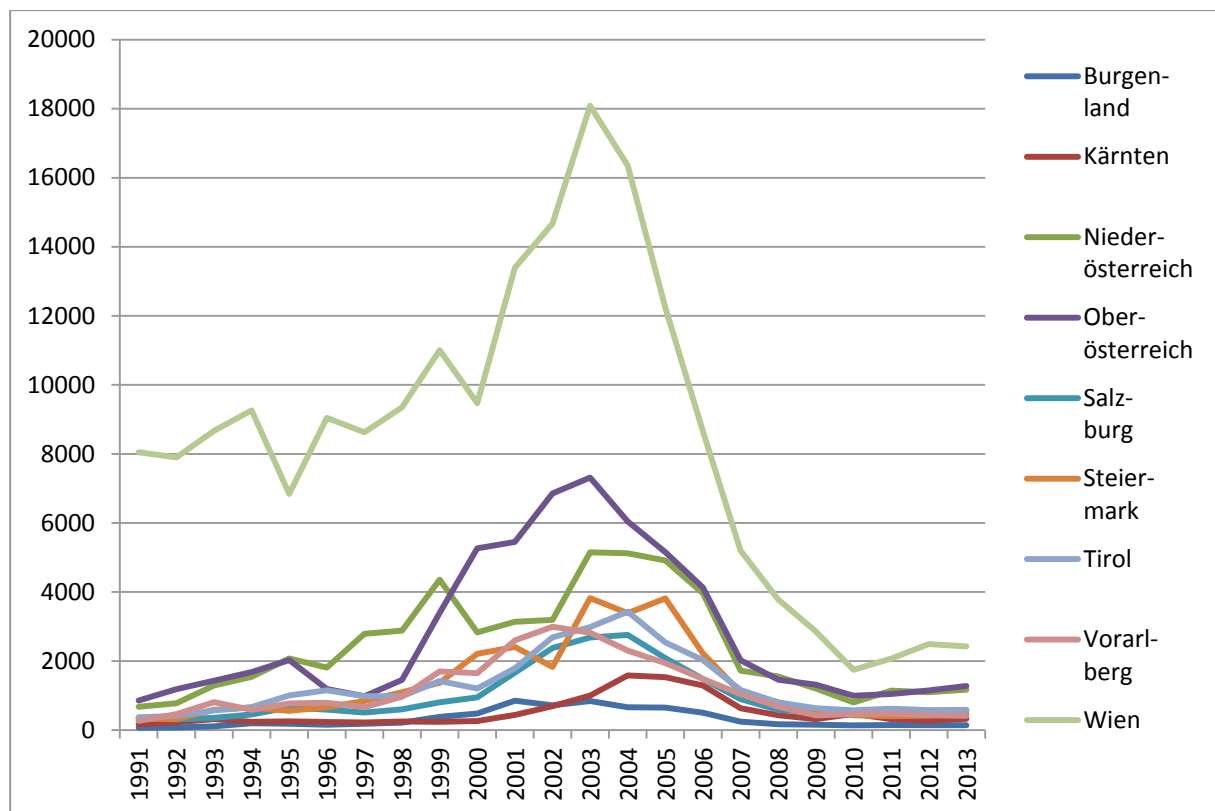
¹⁵³ Hansen, R. & P. Weil (2001): Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe? In: Hansen, R. & P. Weil (Hg.): Towards a European Nationality, S. 19.

¹⁵⁴ Bauböck, R. & D. Çinar (2001): Nationality Law and Naturalisation in Austria, S. 266.

Ermessenseinbürgerungen pro 1000 AusländerInnen, während der Wert für Restösterreich bei 3,4 lag). Ab 1994 wurde jedoch auch der Wind in der Bundeshauptstadt rauer: Statt der Möglichkeit der Einbürgerung nach vier Jahren waren nun sechs Jahre nötig und die Liste der besonders berücksichtigungswürdigen Gründe wurde schrittweise reduziert.¹⁵⁵

Die herausragende Rolle der Stadt Wien bis in die frühen 2000er Jahre wird auch in folgender Grafik (Abb. 3) ersichtlich:

Abbildung 3: Eingebürgerte Personen nach Bundesländern: 1991-2013



(Quelle: Statistik Austria, Internet-URL:
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/einbuengerungen/index.html)

In der Zeit bevor gewisse soziale und bürgerliche Rechte für MigrantInnen mit permanenten Aufenthaltsstatus durch diverse EU-Richtlinien (siehe Kapitel 4.2.1) geregelt wurden, spielte die Vergabe der österreichischen Staatsbürgerschaft nicht nur in der politischen Sphäre eine große Rolle. Die Einschränkung des Zugangs zur Staatsbürgerschaft manifestierte sich auch in der Einschränkung des Zugangs zum sozialen Wohlfahrtsstaat. Sozialleistungen (Familienbeihilfen, Pension usw.), Krankenversicherung und Sozialhilfe waren im vollen Umfang nur durch die Staatsbürgerschaft garantiert. Ebenso der Zugang zum sozialen Wohnbau in Wien. Selbst die

¹⁵⁵ Vgl. Jawhari, R. (2000): Wegen Überfremdung abgelehnt, S. 24.

Hauptstadt, traditionell einwanderungsfreundlicher als andere Bundesländer, reagierte 1997 auf Proteste der Bevölkerung aufgrund des vermehrten Zugangs von eingebürgerten Fremden in den Gemeindebau mit einer härteren Anwendung des behördlichen Ermessensspielraumes in Bezug auf erleichterte Einbürgerungen.¹⁵⁶

Österreichs Ausnahmestellung innerhalb der Konvergenz-Theorie kann aber auch auf einer anderen Ebene erklärt werden: Der Grund für die in Westeuropa einzigartige Kontinuität an strengem *ius sanguinis*-Recht, langen Wartezeiten, strenger Durchsetzung der restriktiven Einbürgerungsvoraussetzungen und strikter Ablehnung von Doppelstaatsbürgerschaften seit den 1960er Jahren bis heute mag auch im Defizit des politischen und gesellschaftlichen Diskurses über nationale Identität begründet liegen:

*„In contrast with other Western democracies, Austrian nationality law has remained rather disconnected from debates on Austrian identity. The postwar reconstruction of the Austrian polity failed to establish a clear basis for national identity.“*¹⁵⁷

Die Zweite Republik habe es verabsäumt, nachdem man sich vom deutschen Nationalismus endgültig abtrennen musste und sich gemütlich in die Opferrolle des Nazi-Regimes bettete, eine eigenständige, klar definierte Basis für die nationale Identität zu schaffen. Während die Deutschen 1949 mit dem Grundgesetz auf eine republikanische Basis für die Definition ihrer Nation fokussierten, gefiel sich Österreich in der Rolle des ersten Opfers der Nazis und setzte auf die Wiederherstellung der konstitutionellen Ordnung der Ersten Republik. So basiert die österreichische Verfassung noch heute auf Kelsen's Verfassung von 1920 (mit Reformen 1929), ohne darin einen Referenzrahmen für einen konstitutionellen Patriotismus, in Form eines Katalogs der fundamentalen Rechte und Pflichten der BürgerInnen, zu schaffen. Aber auch ein Anknüpfen an das multi-ethnische Erbe der Habsburger-Monarchie als alternative Ressource für nationale Identität blieb aus: *„Thus one could say that Austrian national identity suffers from the dual deficit of being clearly defined in neither ethnic terms nor in civic republican ones.“*¹⁵⁸

Bauböck und Çinar sehen den Umstand, dass in Österreich das Staatsbürgerschaftsrecht und Einbürgerungsvoraussetzungen immer nur pragmatische Instrumente der Migrationspolitik waren und nie als Basis für eine positive Ausgestaltung der nationalen Identität diente, in diesen Versäumnissen begründet. Staatliche Interessen (und Parteiinteressen) in der Migrationspolitik hatten immer Vorrang gegenüber MigrantInneninteressen. Einbürgerungen wurden nie im Lichte einer Integration in eine nationale Identität bzw. eine symbolische Gemeinschaft gesehen. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist die schwache öffentliche Wahrnehmung von

¹⁵⁶ Vgl. Bauböck, R. & D. Çinar (2001): Nationality Law and Naturalisation in Austria, S. 266-267.

¹⁵⁷ Ebd., S. 267.

¹⁵⁸ Ebd., S. 268.

Staatsbürgerschaft als gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft. Eingebürgerte Fremde sehen sich oftmals mit schwerwiegenden Diskriminierungen in allen Sphären des öffentlichen Lebens konfrontiert und werden in der Öffentlichkeit oftmals als AusländerInnen wahrgenommen. Erst in den letzten Jahren wurde die nationale Identität durch die FPÖ und ÖVP vermehrt in den Diskurs über Einbürgerungen eingebracht, jedoch verknüpft mit dem Wunsch nach einer restriktiveren Handhabung.¹⁵⁹

Die These von Hansen und Weil, nach der die Reaktion der etablierten Parteien auf die Stimmungsmache der rechten Bewegungen ebenso zu beachten ist wie das Erstarken und die Programminhalte der immigrationsfeindlichen Parteien selbst, kann für den österreichischen Fall nur bestätigt werden. Der Fall Wien unterstützt nicht nur diese These, sondern zeigt auch die beträchtliche Rolle des Föderalismus in Österreich auf. Während die Wiener SPÖ stets einen inklusionsbefördernden Zugang verfolgte und sich dies auch in den erleichternden und vorzeitigen Ermessenseinbürgerungen manifestierte, änderte sich dies schlagartig mit dem Erstarken der FPÖ. Vor allem der stetige Stimmenzugewinn in den traditionellen SPÖ-WählerInnenschichten veranlasste die Wiener SPÖ zu einer Kurskorrektur. Die ArbeiterInnenklasse, traditionell überrepräsentiert im sozialen Wohnbau, drohte sich der einwanderungsfeindlichen FPÖ zuzuwenden. Vor allem im Gemeindebau, damals noch exklusiv StaatsbürgerInnen vorbehalten, entluden sich Ressentiments gegen sogenannte Neo-ÖsterreicherInnen. Proteste auf Grund des vermehrten Zuzugs von eingebürgerten Fremden veranlassten die SPÖ, ihre zuvor liberale Praxis hinsichtlich Ermessenseinbürgerungen fallen zu lassen.

Am Thema Gemeindebau lässt sich auch eine andere Konstante der österreichischen Politik hinsichtlich der Inklusion und des Zugangs zu Rechten für MigrantInnen festmachen: Die Öffnung des Gemeindebaus für Nicht-ÖsterreicherInnen wurde nicht von innen heraus, im Sinne einer gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben für MigrantInnen, durchgesetzt, sondern durch EU-Richtlinien (siehe Kapitel 4.2.1) erforderlich.

¹⁵⁹ Vgl. Bauböck, R. & D. Çinar (2001): Nationality Law and Naturalisation in Austria, S. 267-268.

5 Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht

Als Staatsbürgerschaft im formellen Sinn wird das Rechtsverhältnis der Zugehörigkeit eines Menschen zu einem bestimmten Staat bezeichnet. Begrifflich ist die Staatsbürgerschaft vom Staatsgebiet insofern unabhängig, als dass nicht jede/r EinwohnerIn eines Staates diesem angehören muss bzw. auch Angehörige eines Staates außerhalb seines Gebietes leben können. Unter Staatsbürgerschaft im materiellen Sinn versteht man die Rechte und Pflichten des/der Staatsbürgers/Staatsbürgerin gegenüber dem Staat: Grund- und Freiheitsrechte, Schutz im Ausland, Wahlrecht, Wehrpflicht und die Schöffepflicht.

Unter Staatsbürgerschaftsrecht versteht man alle gesetzlichen Vorschriften und Bestimmungen, die sich auf die Staatsbürgerschaft – insbesondere den Erwerb und Verlust – beziehen. Das Staatsbürgerschaftsrecht der einzelnen, verschiedenen Staaten weist erhebliche Unterschiede in den verschiedenen Bestimmungen auf – auch hier insbesondere beim Erwerb und beim Verlust der Staatsangehörigkeit. Mit der *European Convention on Nationality* (siehe Kapitel 4.2.2) wurde auf EU-Ebene zumindest der Versuch initiiert, allgemeine Grundsätze zu formulieren.

Innerhalb der österreichischen Rechtsordnung werden für AusländerInnen (bzw. in der Terminologie der Sicherheitsverwaltung: Fremde) betreffend deren Stellung zum Staat an Stelle der Begriffe Staatsbürgerschaft und Staatsbürgerschaftsrecht im Allgemeinen die Ausdrücke Staatsangehörigkeit und Staatsangehörigkeitsrecht verwendet. Juristische Personen sind einer Staatsbürgerschaft nicht fähig. Physische Personen werden in der Rechtsordnung in StaatsbürgerInnen und Fremde unterteilt. Als Fremde werden alle Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft bezeichnet: Angehörige fremder Staaten, Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit.¹⁶⁰

5.1 Historischer Überblick¹⁶¹

Eine Differenzierung zwischen Untertanen (InländerInnen) und Fremden wurde erstmals im Josefinischen Gesetzbuch (Patent vom 1.11.1786) vorgenommen. Erst mit der Einführung des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB) 1812 wurde eine einheitliche österreichische

¹⁶⁰ Vgl. Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 17-18.

¹⁶¹ Vgl. ebd., S. 18-22.

Staatsbürgerschaft (vorerst mit Ausnahme der ungarischen Kronländer) – mit Vorschriften über Erwerb und Verlust – eingeführt.

Der Erwerb der Staatsbürgerschaft bei Geburt richtet sich seit dem Bestehen des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts nach dem *ius sanguinis*-Grundsatz. Kinder österreichischer StaatsbürgerInnen erwerben die Staatsbürgerschaft automatisch bei der Geburt, wenngleich auch nach der Rechtsordnung des 19. Jahrhunderts von einem *ius sanguinis a patre* gesprochen werden muss, da Kinder lediglich dem ehelichen Vater in die österreichische Staatsbürgerschaft folgten.¹⁶²

Ausländische Staatsangehörige bzw. Fremde konnten die österreichische Staatsbürgerschaft kraft Gesetz bei Eintritt in den öffentlichen Dienst, bei Antreten eines Gewerbes oder nach einem zehnjährigen Wohnsitz im Inland erwerben. Nach 1833 musste der Erwerb nach einem zehnjährigen Aufenthalt per Antrag erfolgen. Einen erleichterten Zugang zur Staatsbürgerschaft schon vor dem Erreichen des zehnjährigen Wohnsitzes war bei „*gutem sittlichen Betragen und einer hinreichenden Erwerbsfähigkeit*“ auf Antrag ebenfalls möglich. Interessant ist der Aspekt, dass damals der Austritt aus dem bisherigen Staatsverband beim Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft nicht notwendig war.¹⁶³

Das Staatsbürgerschaftsrecht war mit der Erlassung des Heimatrechtsgesetzes 1863 eng verbunden mit dem Heimatrecht (Recht auf ungestörten Aufenthalt in der Heimatgemeinde und Anspruch auf Armenversorgung), welches nur österreichische StaatsbürgerInnen in einer Gemeinde erwerben konnten (durch familienrechtliche Tatsachen, Aufnahme in den Heimatrechtsverband oder Erlangung eines öffentlichen Amtes). Das Heimatrecht deckte die Sphäre der sozialen Rechte ab, während die Staatsbürgerschaft lediglich „*den vollen Genuss der bürgerlichen Rechte*“¹⁶⁴ zusicherte.

Nach dem Zerfall der österreichisch-ungarischen Monarchie diente das Heimatrecht als Ausgangspunkt für die Erteilung der Staatsbürgerschaft. Ausschlaggebendes Kriterium war nicht der tatsächliche Wohnsitz, sondern die den Heimatschein ausstellende Gemeinde. Für ethnische Minderheiten, deren Gemeinde nach dem Zerfall in einem Nachfolgestaat lag, wurden Optionsmöglichkeiten im Staatsvertrag von St. Germain 1920 festgehalten: StaatsbürgerInnen der Republik Österreich wurden somit alle, die in einer Gemeinde innerhalb des neuen Staatsgebietes heimatberechtigt waren sowie all jene deutschsprachigen Minderheiten aus den Nachfolgestaaten, die „*nach Rasse und Sprache von der Mehrheit der*

¹⁶² Vgl. Valchars, G. (2006): Defizitäre Demokratie. Staatsbürgerschaft und Wahlrecht im Einwanderungsland Österreich, S. 7.

¹⁶³ Vgl. Buschmann, G.v. (1841): Über die österreichische Staatsbürgerschaft, S. 13-62.

¹⁶⁴ Ebd., S. 9.

*Bevölkerung verschieden*¹⁶⁵ waren und für die österreichische Staatsbürgerschaft optierten. Außerdem wurde 1921 im Burgenland das ungarische Staatsbürgerschaftsrecht durch das österreichische ersetzt. Durch das Insistieren der RepräsentantInnen der jungen Republik auf die Aufnahme des Heimatrechts als ersten Bezugspunkt für die Erteilung der Staatsbürgerschaft wurde unter anderem verhindert, dass ca. 30.000 in Österreich gestrandete jüdische Flüchtlinge sich unter aufenthaltsbedingten Gesichtspunkten einbürgern lassen konnten.¹⁶⁶

Das 1925 erlassene Staatsbürgerschaftsgesetz löste bisher geltende Bestimmungen im ABGB und in alten Hofdekreten ab und führte eine Aufgliederung in eine Landes- und Bundesbürgerschaft ein. Mit dem Erwerb einer Landesbürgerschaft ging automatisch der Erwerb der Bundesbürgerschaft einher. Der Bezug zum Heimatrecht wurde aufrechterhalten, jedoch umgedreht: Das Heimatrecht in einer Gemeinde war nun Voraussetzung für eine Landesbürgerschaft (früher: Staatsbürgerschaft war Voraussetzung für das Heimatrecht in einer Gemeinde). Die Landes- und somit auch die Bundesbürgerschaft waren Einbürgerungswilligen nach einem lediglich vierjährigen Aufenthalt im Bundesgebiet auf Ansuchen möglich. Prinzipiell wurde die Staatsbürgerschaft durch Verleihung, Antritt eines öffentlichen Lehramts an einer inländischen Hochschule, Abstammung, Verehelichung mit einem/einer StaatsbürgerIn und Wiedereinbürgerung erworben bzw. durch freiwilligen Eintritt in den öffentlichen Dienst oder Militärdienst eines fremden Landes verloren. Ab 1933 konnte sie auch aus politischen Gründen entzogen werden.¹⁶⁷

Mit dem sogenannten Anschluss 1938 an das Deutsche Reich und dem damit einhergehenden Verlust der österreichischen Selbstständigkeit wurden alle österreichischen BürgerInnen als deutsche Staatsangehörige betrachtet. Die reichsdeutschen Kriterien für den Verlust und den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit wurden auf Österreich übertragen. Mit dem Wiedererstehen der Republik Österreich 1945 wurden die Rechtsvorschriften über die deutsche Staatsangehörigkeit aufgehoben und ein neues StbG 1945, in Anlehnung an das StbG 1925, wurde erlassen. Nach zahlreichen Novellierungen wurde dieses als StbG 1949 wiederverlautbart. Die Dauer des Mindestaufenthalts wurde von vier auf zehn Jahre erhöht (mit wenigen Ausnahmen) und zudem wurde ein Rechtsanspruch auf eine Einbürgerung nach 30 Jahren ununterbrochenen Aufenthalts – wie er heute noch besteht – formuliert. Das

¹⁶⁵ Art. 80 Staatsvertrag von St. Germain-en-Laye vom 10. Sept. 1919, StBGI. 1920/303, zit. in: Internet-URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000044>.

¹⁶⁶ Vgl. Bauböck, R. & D. Çinar (2001): Nationality Law and Naturalisation in Austria, S. 257.

¹⁶⁷ Vgl. Davy, U. & D. Çinar (2001): Österreich, S. 642f; Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 20.

Heimatrecht wurde nicht wieder eingeführt und die Unterteilung in eine Landes- und Bundesbürgerschaft wurde durch eine einheitliche Staatsbürgerschaft ersetzt.¹⁶⁸

Das Bundesgesetz 1954 ermöglichte zudem den „Volksdeutschen“ durch eine einfache Loyalitätserklärung den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft (siehe auch Kap. 2).

Das StbG 1965 brachte wichtige Änderungen sowohl in materieller, als auch formal-rechtlicher Natur. Diese wurden einerseits durch die veralteten und nicht mehr zeitgemäßen Bestimmungen (wesentliche Grundsätze des StbG 1949 basierten auf dem StbG 1925) hinsichtlich der Staatsbürgerschaftsevidenz (Heimatrollen) und andererseits durch eine damit einhergehende Neuordnung der Bestimmungen über den Erwerb und den Verlust der Staatsbürgerschaft notwendig. Außerdem musste das neue Gesetz in Einklang mit folgenden internationalen Konventionen gebracht werden:¹⁶⁹

- UN-Konvention 1957 über die Staatsbürgerschaft verheirateter Frauen: Ziel der Konvention ist, Frauen auch auf dem Gebiet des Staatsbürgerschaftsrechts den Männern gegenüber unabhängig zu machen bzw. gleichzustellen. Frauen sollen weder durch Eheschließung, noch durch Scheidung oder durch Staatsbürgerschaftswechsel der Männer während der Ehe automatisch in ihrer eigenen Staatsbürgerschaft berührt werden.
- UN-Konvention 1961, betreffend die Verminderung der Staatenlosigkeit: Einerseits sollen Staatenlose Erleichterungen zur bzw. einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung erhalten und andererseits verbietet die Konvention (mit Ausnahmen) die Ausbürgerung einer Person, wenn diese dadurch staatenlos würde.
- Europarat-Konvention 1963 über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und Militärdienstverpflichtung in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit: Die Konvention sieht den grundsätzlichen Verlust der bisherigen Staatsbürgerschaft beim freiwilligen Erwerb der Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates vor. DoppelstaatsbürgerInnen sollen prinzipiell die bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben. Sofern beide betreffenden Staaten zustimmen, kann jedoch ein Staat seinen BürgerInnen erlauben, die alte Staatsbürgerschaft beizubehalten.

¹⁶⁸ Vgl. Valchars, G. (2006): Defizitäre Demokratie. Staatsbürgerschaft und Wahlrecht im Einwanderungsland Österreich, S. 9.

¹⁶⁹ Vgl. RV zu BGBl. 163/1966, in: ProLibris Verlagsgesellschaft (Hg.) (2009): Staatsbürgerschaftsgesetz, S. 9-11.

5.2 Das geltende Staatsbürgerschaftsrecht

Das Staatsbürgerschaftsrecht hat in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von Änderungen und Novellen durchlaufen. Im Folgenden werden exemplarisch die wichtigsten Änderungen seit 1985, sowie die Grundlagen des geltenden Rechts, kurz erläutert.

Novellenspiegel seit 1985:¹⁷⁰

BGBI. Nr. 311/1985	Wiederverlautbarung des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1965, mit den Änderungen und Novellen 1966, 1973, 1974, 1977, 1983, 1984 und 1985 und inkl. alle bis 2013 erfolgten Novellen
BGBI. Nr. 386/1986	Staatsbürgerschaftsgesetz-Novelle 1986 (Bestimmungen der Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Regelung der Organisation der Gemeindeverbände)
BGBI. Nr. 685/1988	Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988 (Verankerung einer einheitlichen Staatsbürgerschaft in Art. 6 B-VG)
BGBI. Nr. 521/1993	Staatsbürgerschaftsgesetz-Novelle 1993 (Änderung des [Wieder]Erwerbs durch Anzeige)
BGBI. I Nr. 124/1998	Staatsbürgerschaftsgesetz-Novelle 1998 (Im allgemeinen Teil der Erläuterungen wird festgehalten, dass „die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft der letzte Schritt einer geglückten Integration Fremder in Österreich“ ¹⁷¹ ist; Verkürzung von Wartefristen bei der Verleihung unter Nachweis nachhaltiger persönlicher und beruflicher Integration; Verschärfungen bei mangelnder Integrationsbereitschaft; Fokus auf die den Lebensumständen entsprechenden Deutschkenntnisse)
BGBI. I Nr. 37/2006	Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005 (Einschränkungen von vorherigen Erleichterungen für vorzeitige Einbürgerungen; keine Ausweitung von Doppelstaatsbürgerschaften; erleichterte Wiedereinbürgerung von

¹⁷⁰ Vgl.: ProLibris Verlagsgesellschaft (Hg.) (2014): Staatsbürgerschaftsgesetz, S. 9-10 und Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 24-34 und Internet-URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005579>.

¹⁷¹ RV (1283 BlgNR 20. GP), zit. in: Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 25.

ehemaligen StaatsbürgerInnen, die die Staatsbürgerschaft anders als durch Entziehung verloren haben; Erhöhung des notwendigen Niveaus der Deutschkenntnisse; Notwendigkeit von Grundkenntnissen der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes; gesicherter Lebensunterhalt als Verleihungsvoraussetzung; Vereinheitlichung der Gebühren; keine Verleihung der Staatsbürgerschaft an Personen, die extremistischen oder terroristischen Gruppen nahe stehen)

BGBl. I Nr. 122/2009

Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009

(unter anderem wird die Definition des gesicherten Lebensunterhalts ausgeweitet und verschärft; Wegfall der Erwerbsgründe Dienstantritt als Universitäts- oder HochschulprofessorIn und Erklärung)

BGBl. I Nr. 38/2011

Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011

(Schaffung des Systems der „Rot-Weiß-Rot-Karte“)

BGBl. I Nr. 16/2013

Art. 2; RV 1907 BlgNR 24. GP; 2042 BlgNR 24. GP

(Schaffung von Rechtsgrundlagen für ein zentrales Personenstandsregister und ein zentrales Staatsbürgerschaftsregister)

BGBl. II Nr. 307/2013

Änderung der Staatsbürgerschaftsverordnung 1985

(unter anderem Spezifizierung des § 10a StbG bezüglich den Kenntnissen der deutschen Sprache bei Verleihung der Staatsbürgerschaft mit verkürzter Wartezeit)

BGBl. I Nr. 136/2013

Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985

(Vereinfachung und Erleichterung der Verleihung für Adoptivkinder; Herausstreichung der Bedeutung der Staatsbürgerschaftsverleihung durch feierlichen Rahmen; Änderungen des Staatsbürgerschaftstests – Aufnahme der Verfassungsgrundprinzipien; neuer Verleihungstatbestand für besonders gut integrierte Fremde mit verkürzter Aufenthaltsdauer; Gleichstellung ehelicher und unehelicher Kinder; Möglichkeit des Erwerbs kraft Abstammung für uneheliche Kinder vom österreichischem Vater)

Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist das das geltende Staatsbürgerschaftsgerecht im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) verankert. Art. 6 B-VG legt eine einheitliche Staatsbürgerschaft, die Bundesbürgerschaft, fest, während die jeweiligen Landesbürgerschaften nur einen direkten

Ausfluss der Bundesbürgerschaft darstellen. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Staatsbürgerschaft obliegt ausschließlich dem Bund, nur die Vollziehung ist Landessache. Wesentliche Rechtsgrundlagen des Staatsbürgerschaftsrechts sind, neben zwei Überleitungsgesetzen (Staatsbürgerschafts-Überleitungsgesetz 1949; Staatsbürgerschafts-Übergangsrecht 1985), das Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG 1985) sowie die auf diesem basierende Staatsbürgerschaftsverordnung (StaatsbürgerschaftsV 1985). Innerhalb der StaatsbürgerschaftsV ist vor allem die 2006 erlassene Staatsbürgerschaftsprüfungs-Verordnung zu nennen, welche, neben den erforderlichen Deutschkenntnissen für jegliche Einbürgerung, auch eine Prüfung zum Nachweis der „*Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes*“¹⁷² vorsieht. Zudem regeln eine Reihe von bi- und multilateralen Abkommen die internationalen Aspekte des Staatsbürgerschaftsrechts. Im Wesentlichen fokussieren diese auf die Gleichbehandlung der Geschlechter in Staatsbürgerschaftsfragen, die Verminderung der Staatenlosigkeit und der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeiten und regeln auf bilateraler Ebene den gegenseitigen Datenaustausch. Außerdem gibt es das Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit (*European Convention on Nationality* - siehe Kapitel 4.2.2), welches aber unter Erfüllungsvorbehalt (Art. 50 Abs 2 B-VG) beschlossen wurde und zunächst keine innerstaatliche Rechtswirkung nach sich zieht.¹⁷³

5.3 Grundsätze des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts

Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht kennt fünf Grundsätze, die zumeist über eine lange Tradition in der Rechtsordnung verfügen: Das Abstammungsprinzip, die Vermeidung von Staatenlosigkeit, Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit, die Privatautonomie und die Familieneinheit.¹⁷⁴

Das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) bezeichnet den Grundsatz der Staatsbürgerschaftsübertragung der Eltern, oder eines Elternteils, auf das neugeborene Kind, unabhängig vom Ort der Geburt. Dieses Prinzip wird in der österreichischen Rechtsordnung durch die Weitergabe der österreichischen Staatsbürgerschaft auch nur eines Elternteils (bei ehelicher Abstammung), der Mutter (bei unehelicher Abstammung) und des Vaters (bei

¹⁷² § 10a Abs. 1 Z 2 StbG, in: Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S.108.

¹⁷³ Vgl. Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 22-34.

¹⁷⁴ Vgl. ebd., S. 34-37.

Legitimation¹⁷⁵ während der Minderjährigkeit) an das Kind verwirklicht. Der mit der StbG-Nov 1983 eingeführte Rechtsanspruch auf Verleihung an das uneheliche Kind eines österreichischen Vaters versteht sich ebenfalls als Ausfluss des Abstammungsgrundsatzes. 2013 wurde, mit dem Bestreben uneheliche Kinder ehelichen gleichzustellen, der § 7 StbG (Abstammung) insofern geändert, als dass uneheliche Kinder die Staatsbürgerschaft des österreichischen Vaters kraft Abstammung mit dem Zeitpunkt der Geburt erwerben, wenn der Vater die Vaterschaft anerkennt oder diese vom Gericht festgestellt wurde.

Der zweite Grundsatz betrifft die Vermeidung der Staatenlosigkeit, der vor allem in Bezug auf in Österreich geborene Findelkinder – die als StaatsbürgerInnen kraft Abstammung gelten – seinen Niederschlag findet. Außerdem gewährt die Republik, unter bestimmten Voraussetzungen, einen Rechtsanspruch auf Verleihung der Staatsbürgerschaft an Staatenlose¹⁷⁶. Der Verzicht auf die Staatsbürgerschaft ist nur möglich, wenn die betreffende Person auch im Besitz einer fremden Staatsangehörigkeit ist und somit nicht in die Staatenlosigkeit abgleiten würde. In einigen wenigen Fällen kann der Grundsatz über die Vermeidung von Staatenlosigkeit aus staatspolitischen Gründen durchbrochen werden: Verlust der Staatsbürgerschaft bei freiwilligem Eintritt in den Militärdienst eines fremden Staates und durch Entziehung.

Das dritte Grundprinzip betrifft die Vermeidung von mehrfacher Staatsangehörigkeit. Als Voraussetzung für den Erwerb der Staatsbürgerschaft ist das Ausscheiden aus dem bisherigen Staatsverband erforderlich, wie auch umgekehrt mit dem Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit der Verlust der österreichischen verbunden ist. Dieser Grundsatz, der vor allem bei freiwilligem Wechsel der Staatsangehörigkeit gilt, wird aber durch einige Ausnahmeregelungen durchbrochen. So gibt es die Möglichkeit der Bewilligung der Beibehaltung bzw. die mit der StbG-Nov 1983 eingeführte Möglichkeit der Ableitung der Staatsbürgerschaft des ehelichen Kindes von beiden Elternteilen. Davor war nur die Staatsbürgerschaft des Vaters entscheidend, die nunmehrige Regelung entspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Geschlechter hinsichtlich der Weitergabe der Staatsbürgerschaft. In diesen Fällen wird das Entstehen mehrfacher Staatsangehörigkeiten in Kauf genommen.¹⁷⁷

Der vierte Grundsatz im österreichischen Staatsbürgerschaftsrecht, die Privatautonomie, trägt insofern dem Übereinkommen über die Staatsbürgerschaft der verheirateten Frau Rechnung, als dass die Frau (und wohl auch der Mann) nicht von Gesetz wegen gezwungen werden kann,

¹⁷⁵ Legitimation ist die Ehelichkeitserklärung eines vor- oder unehelichen Kindes.

¹⁷⁶ Vgl. § 14 StbG.

¹⁷⁷ Vgl. Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 52.

dem Ehepartner (oder der Ehepartnerin) in die Staatsbürgerschaft zu folgen. Der Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit soll eine individuelle Entscheidung unabhängig vom Ehebund sein. Der Grundsatz der Privatautonomie findet auch Ausfluss darin, dass die fremde Frau mit der Eheschließung nicht automatisch die Staatsbürgerschaft des österreichischen Mannes erwirbt, sondern lediglich Anspruch auf einen erleichterten Zugang hat. Außerdem bedarf es bei der Erstreckung der Verleihung auf den/die EhepartnerIn eines ausdrücklichen Antrags. Die Zustimmung von über 14jährigen Kindern zu Anträgen und Erklärungen ihrer gesetzlichen Vertreter in Staatsbürgerschaftsangelegenheiten fallen ebenso unter das Prinzip der Privatautonomie.

Durch den fünften Grundsatz, die Familieneinheit, soll möglichst erreicht werden, dass die Mitglieder der Kernfamilie die gleiche Staatsangehörigkeit besitzen. Dieser Grundsatz, im früheren österreichischen Recht stark ausgeprägt, ist im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Privatautonomie und mit dem Bestreben, „Scheinehen“ zu unterbinden, in den letzten Jahrzehnten geschwächt worden. Prinzipiell wird der Grundsatz durch das ius sanguinis-Recht erfüllt und findet ebenso Ausfluss im Rechtsanspruch auf Erstreckung und Verleihung sowie im erleichterten (aber nicht mehr automatischen) Erwerb der Staatsbürgerschaft des/der Ehepartners/Ehepartnerin.

5.4 Arten des Erwerbs der Staatsbürgerschaft

Die Staatsbürgerschaft wird in Österreich durch Abstammung (bzw. Legitimation), Verleihung (bzw. Erstreckung der Verleihung) oder durch Anzeige erworben.¹⁷⁸ Die quantitativ bedeutendsten und für diese Arbeit relevanten Erwerbsarten sind der Erwerb kraft Gesetz bei Geburt und die Verleihung bzw. Erstreckung der Verleihung. Um die der Arbeit zugrunde liegende Frage, wie restriktiv das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht in Bezug auf die Einbürgerung von Fremden ist, zu beantworten, wird in den folgenden Abschnitten auf die grundsätzlich in europäischen Staaten üblichen Einbürgerungsmodi eingegangen. Relevante Änderungen in den Einbürgerungsvoraussetzungen der letzten Jahrzehnte in Österreich werden verglichen und ein etwaiger Rückschluss auf die Intention des Gesetzgebers und auf die Einbürgerungszahlen wird versucht.

¹⁷⁸ Vgl. § 6 StbG: Erwerb der Staatsbürgerschaft. Die Erwerbsgründe Dienstantritt als Universitäts- oder HochschulprofessorIn und Erklärung wurden 2009 aufgehoben (BGBl. I Nr. 122/2009).

Für jegliche Verleihung, also jedem Erwerb der Staatsbürgerschaft außer der kraft Abstammung oder durch Anzeige¹⁷⁹, müssen, neben einer bestimmten Mindestaufenthaltsdauer, bestimmte Verleihungsvoraussetzungen erfüllt werden. Diese Bedingungen sind zumeist typische Einbürgerungsvoraussetzungen, wie sie auch in den meisten anderen europäischen Staaten zu finden sind¹⁸⁰ und müssen kumulativ und unabhängig voneinander erfüllt werden.¹⁸¹

5.4.1 Die wichtigsten allgemeinen Verleihungsvoraussetzungen nach §§ 10 und 10a StbG

- Keine Verurteilung durch ein inländisches oder ausländisches Gericht wegen einer Vorsatztat zu einer rechtskräftigen Freiheitsstrafe.
- Keine Verurteilung durch ein inländisches Gericht wegen eines Finanzvergehens zu einer rechtskräftigen Freiheitsstrafe.
- Kein anhängiges Strafverfahren wegen Verdachtes einer mit Freiheitsstrafe bedrohten Vorsatztat oder Finanzvergehens bei einem inländischen Gericht.
- Keine mehrmalige (mehr als einmal) schwerwiegende Verwaltungsübertretung mit besonderem Unrechtsgehalt.
- Die Verleihung der Staatsbürgerschaft darf die internationalen Beziehungen der Republik Österreich nicht wesentlich beeinträchtigen.
- Eine bejahende Einstellung zur Republik und keine Gefahr für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit bzw. öffentliche Interessen.
- Ein hinreichend gesicherter Lebensunterhalt.
- Keine die Interessen des österreichischen Staates schädigende Beziehungen zu anderen Staaten.
- Kein Naheverhältnis zu einer extremistischen oder terroristischen Gruppierung.
- Kein bestehendes Aufenthaltsverbot und kein anhängiges Verfahren zur Aufenthaltsbeendigung.
- Grundsätzlicher Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit.

¹⁷⁹ Vgl. § 57-59 StbG: Erwerb durch Anzeige: Möglichkeit des Staatsbürgerschaftserwerb durch Personen, welche ohne Verschulden fälschlicherweise von den Behörden zumindest 15 Jahre als Staatsbürger behandelt wurden, oder das Land vor dem 9.Mai 1945 aufgrund befürchteter Verfolgung durch das NS-Regime verlassen haben, oder fälschlicherweise, durch nachträgliche Vaterschaftsfeststellung festgestellt, Staatsbürger kraft Abstammung wurden und keine Erschleichung der Staatsbürgerschaft beabsichtigt war. Bei den ersten beiden Anzeigeoptionen müssen sämtliche Verleihungsvoraussetzungen nach § 10 StbG bis auf den zehnjährigen Aufenthalt und den gesicherten Lebensunterhalt erfüllt werden.

¹⁸⁰ Vgl. Çinar, D. (1994): From Aliens to Citizens, S. 7-9 und Weil, P. (2001): Zugang zur Staatsbürgerschaft, S. 96.

¹⁸¹ Vgl. §§ 10 und 10a StbG.

- Nachweis über ausreichende Deutschkenntnisse und von Grundkenntnissen der demokratischen Ordnung und die sich daraus ableitenden Grundprinzipien sowie die Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes.

Die allgemeinen Einbürgerungsbedingungen wurden in den letzten Jahrzehnten sukzessive erweitert und verschärft. In der Regierungsvorlage zur Staatsbürgerschaftsgesetz-Novelle 1998 wurde festgeschrieben:

„Die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft ist der letzte Schritt einer geglückten Integration Fremder in Österreich. Diesem Grundsatz soll durch die vorliegende Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes insofern Rechnung getragen werden, als die Fristen zur Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft zwar grundsätzlich unangetastet bleiben, unter besonders berücksichtigungswürdigen – integrationsindizierten oder integrationsfreundlichen – Umständen jedoch verkürzt werden können.“¹⁸²

Diesen ansatzweisen Erleichterungen standen aber bei Anzeichen mangelnder Integrationsbereitschaft Verschärfungen, wie beispielsweise die Erschwerung der Verleihung bei Straffälligkeit, gegenüber. Im Folgenden werden exemplarisch drei wichtige Verleihungsvoraussetzungen näher erörtert und deren Veränderung in den letzten Dekaden beleuchtet.

Deutschkenntnisse und Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes

Mit der Novelle 1998 wurde auch erstmals festgeschrieben, dass jegliche Verleihung der Staatsbürgerschaft – und nicht nur die unter *„nachhaltiger persönlicher und beruflicher Integration“* mit verkürzter Wartezeit versehenen – *„von den persönlichen Umständen des Staatsbürgerschaftswerbers entsprechenden Kenntnissen der deutschen Sprache abhängig“¹⁸³* ist. Dieser § 10a wurde in den darauffolgenden Novellen ständig erweitert, konkretisiert und das zu beherrschende Sprachniveau normiert und laufend erhöht. Mit der Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005 wurde der § 10 insofern verschärft, als dass nun *„die Voraussetzung jeglicher Verleihung der Staatsbürgerschaft [...] weiters der Nachweis der Kenntnis der deutschen Sprache und von Grundkenntnissen der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes“¹⁸⁴* ist. Ausgenommen von diesem Nachweis sind Einbürgerungen, welche auf Grund von außerordentlichen Leistungen im besonderen Interesse der Republik erfolgen, sowie minderjährige Fremde, ehemalige StaatsbürgerInnen, Alte und Kranke (mit amtsärztlichen Gutachten). Die Durchführung der

¹⁸² RV (1238 BlgNR 20. GP), zit. in: Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 25.

¹⁸³ Ebd.

¹⁸⁴ BGBl. I Nr. 37/2006, S. 2.

Prüfung wurde in einer eigenen Prüfungsverordnung festgeschrieben. Mit der Novelle 2013¹⁸⁵ wurde zu den Nachweisen über die Kenntnisse der deutschen Sprache und der demokratischen Ordnung noch die Wortfolge „und die daraus ableitbaren Grundprinzipien“¹⁸⁶ eingefügt.

Während die Grundkenntnisse der jeweiligen Landessprache (und wohl auch des politischen Systems und der Geschichte) als Einbürgerungsvoraussetzungen in fast allen EU-Staaten¹⁸⁷ in den letzten Jahr(zehnt)en ohne große Kontroversen (in Österreich aufgrund einiger Nachbesserungen für Ausnahme- und Härtefälle) Usus wurden, verhält es sich mit der über die Jahre verschärften Voraussetzung des gesicherten Lebensunterhalts etwas anders. Wohl ist auch dieses Konzept den meisten EU-Ländern nicht fremd, doch kaum in einem anderen Land sind die finanziellen Hürden für die Verleihung bzw. die anfallenden Gebühren für die Ausstellung der Staatsbürgerschaft so hoch wie in Österreich.¹⁸⁸

Hinreichend gesicherter Lebensunterhalt

Rechtshistorisch gesehen war das Staatsbürgerschaftsrecht eng verbunden mit dem Heimatrecht (siehe Kapitel 5.1), welches neben dem Aufenthaltsrecht in der jeweiligen Gemeinde auch die Armenversorgung regelte. Aufgrund des Versorgungsanspruches hatten die Gemeinden, welche anfangs großen Ermessensspielraum bei der Verleihung des Heimatrechts hatten, naturgemäß wenig Interesse an der Verleihung an Mittellose. Bis 1925 konnten nur StaatsbürgerInnen das Heimatrecht erwerben – und als die Gemeinden ab 1896 gesetzlich dazu verpflichtet wurden, Personen nach zehnjährigem Aufenthalt unabhängig von ihrem Vermögen das Heimatrecht auszustellen – schlug sich das ökonomische Kalkül zusehends in der Sphäre des Staatsbürgerschaftsrechts nieder. Die bestehenden Ermessensspielräume im Staatsbürgerschaftsrecht wurden nun genützt um Ansprüche auf Heimatrecht und Armenversorgung für AusländerInnen zu vereiteln. 1925 wurde der Bezug im Staatsbürgerschaftsrecht mit dem Heimatrecht weiter aufrechterhalten, jedoch umgedreht (Heimatrecht war nun Voraussetzung für Staatsbürgerschaft) und das ökonomische Kalkül wurde gesetzlich verankert: Für die Verleihung der Staatsbürgerschaft bedurfte es nun der Zusicherung der Aufnahme in einen Heimatverband und der Prüfung der „*Personal- und Familienverhältnisse*“ bzw. durfte eine Verleihung nicht erfolgen, „*wenn diese Beziehungen und Verhältnisse derart sind, dass durch die Einbürgerung für das Land oder den Bund Nachteile zu befürchten sind.*“¹⁸⁹

¹⁸⁵ BGBl. II Nr. 307/2013.

¹⁸⁶ BGBl. II Nr. 307/2013, S. 2.

¹⁸⁷ Vgl. Waldrauch, H. (2006): Acquisition of nationality, in: Bauböck, R [u.a.] (Hg.): Acquisition and Loss of Nationality. Volume I, S. 140-143.

¹⁸⁸ Ebd.

¹⁸⁹ § 4 Abs. 3 StbG 1925.

Das Heimatrecht wurde 1945 nicht wieder eingeführt, jedoch wurde die zitierte Bestimmung inhaltlich fortgeführt. Der VfGH erkannte 1952 ausdrücklich, dass „auch die finanzielle Inanspruchnahme des Staates durch die Aufnahmswerber“¹⁹⁰ unter die Nachteile für Land oder Bund falle. In dieselbe Kerbe schlug auch der VwGH mit der Begründung der Möglichkeit die „Einbürgerung unerwünschter Elemente zu beseitigen“ und Menschen ohne eine „gesicherte, den Staat finanziell nicht belastende wirtschaftliche Stellung“¹⁹¹ mit dem Versagungsstatbestand zu versehen. In diesem Sinne mussten Einbürgerungswillige bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft folgenden Text unterschreiben:

„Ich nehme zu Kenntnis, dass die etwaige Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft weder mich noch die mir in die österreichische Staatsbürgerschaft folgenden Personen berechtigt, aus dem Titel dieser Verleihung irgendwelche Gehalts-, Pensions-, Renten- oder sonstige öffentlich-rechtliche Ansprüche an den österreichischen Staat (Länder, Bezirke, Gemeinden, öffentlich-rechtliche Körperschaften usw.) jemals zu stellen.“¹⁹²

Aufgrund von Kritik wurde dieses System 1965 insofern geändert, als dass „lediglich eine vom Fremden selbst verschuldete Notlage ein Verleihungshindernis“¹⁹³ darstellte. Jedoch wurde die Voraussetzung des „hinreichend gesicherten Lebensunterhalts“ des Einbürgerungswilligen eingefügt, die im Vergleich zur vorherigen Regelung direkt auf die finanzielle Lage der Betroffenen, und nicht mehr auf die etwaigen ökonomischen Konsequenzen einer Staatsbürgerschaftsverleihung, fokussierte. Der „hinreichend gesicherte Lebensunterhalt“ wurde noch nicht normiert und zunächst subjektiv ausgelegt und beispielsweise auch bejaht, wenn jemand zwar kein Einkommen hatte, jedoch einen Beruf erlernt und somit eine gute Jobaussicht hatte. Ebenso konnten unter dem Einwand einer „unverschuldeten Notlage“ Alter, Krankheit oder Behinderung geltend gemacht werden. Der Bezug von Sozialhilfe, im Gegensatz zur heutigen Situation, wurde als Indiz gewertet, dass kein Verschulden an der Notlage vorlag und konnte für eine Verleihung sprechen.¹⁹⁴ Mit der Novelle 2005 wurde die Verschuldensklausel gestrichen und festgelegt, dass Zuwendungen aus der Sozialhilfe nicht geltend gemacht werden können:

„Der Lebensunterhalt [...] ist dann hinreichend gesichert, wenn feste und regelmäßige eigene Einkünfte aus Erwerb, Einkommen, gesetzlichen Unterhaltsansprüchen oder Versicherungsleistungen zum Entscheidungszeitpunkt für die letzten drei Jahre nachgewiesen werden, die ihm eine Lebensführung ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen der Gebietskörperschaften ermöglichen und der Höhe nach den

¹⁹⁰ Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes 2.409 / 1952.

¹⁹¹ Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes, 181 / 1947.

¹⁹² Zit. in: Hausenbichler, F. (1947): Das Staatsbürgerschaftsrecht der Österreichischen Republik in systematischer Darstellung, S. 170.

¹⁹³ Erläuterungen zur Regierungsvorlage, BgNR 497, 10. Gesetzgebungsperiode.

¹⁹⁴ Vgl. Stern, J. (2011), in: Dahlvik J. [u.a.] (Hg.): Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich, S. 64-65.

Richtsätzen des § 293 des allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG), BGBl. Nr. 189/1955, entsprechen.“¹⁹⁵

Als Anknüpfungspunkt wurden die Richtsätze der Ausgleichszulagen (Mindestpension) gewählt, die im Jahr 2010 € 1.175,45 für Paare im gemeinsamen Haushalt, € 783,99 für Einzelpersonen, € 82,16 für Kinder unter 24 im gemeinsamen Haushalt mit den Eltern und € 432,97 für Vollwaisen unter 24 Jahren, betragen.¹⁹⁶

Zeitgleich mit dem Ausrufen des europäischen Jahres gegen Armut und soziale Ausgrenzung im Jahre 2010 wurden also in Österreich die finanziellen Bedingungen für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft stark angehoben. Ziel der EU war unter anderem die „Anerkennung des Grundrechts der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen auf ein Leben in Würde und auf eine umfassende Teilhabe an der Gesellschaft.“¹⁹⁷ Durch die Erhöhung der finanziellen Hürden für die Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft gelangte das Ziel der „umfassende[n] Teilhabe an der Gesellschaft“ für viele MigrantInnen in weite Ferne bzw. wird für viele Menschen nicht zu erreichen sein.¹⁹⁸ Denn wie Stern richtig anführt, ist zwar „die Bedeutung der Staatsbürgerschaft in Österreich für die Inanspruchnahme von Rechten in den letzten zwei Jahrzehnten gesunken“, dennoch „bleibt sie doch formelle Grundvoraussetzung für die Vollmitgliedschaft in der Gesellschaft, insbesondere im demokratischen Kontext.“¹⁹⁹ Die von Stern angesprochene Verbesserung bzgl. der Inanspruchnahme von vor allem sozialen Rechten basiert jedoch auf diversen EU-Richtlinien (siehe Kapitel 4.2.1) und nicht auf eine inklusionsfördernde Politik des österreichischen Gesetzgebers.

Mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009 wurde die Bestimmung noch einmal verschärft:

„Feste und regelmäßige Einkünfte werden durch regelmäßige Aufwendungen geschmälert, insbesondere durch Mietbelastungen, Kreditbelastungen, Pfändungen und durch Unterhaltszahlungen an Dritte nicht im gemeinsamen Haushalt lebende Personen. Dabei bleibt einmalig ein Betrag bis zu der in § 292 Abs. 3 ASVG festgelegten Höhe unberücksichtigt und führt zu keiner Erhöhung der notwendigen Einkünfte [...]“²⁰⁰

Stern, der in seinem Text aufgrund der hohen Einkommenshürden bzw. Verleihungsgebühren von einem „*ius pecuniae*“ (Recht des Geldes bzw. des Vermögens) spricht, errechnet für das Jahr 2010, ohne auf etwaige regelmäßige Aufwendungen einzugehen, ein nötiges Einkommen

¹⁹⁵ § 10 Abs. 5 StbG, zit. in: BGBl. I Nr. 37/2006, S. 2.

¹⁹⁶ Vgl. Stern, J. (2011), in: Dahlvik J. [u.a.] (Hg.): Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich, S. 57.

¹⁹⁷ Beschluss 1098/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2008, Amtsblatt L 298/20.

¹⁹⁸ Vgl. Stern, J. (2011), in: Dahlvik J. [u.a.] (Hg.): Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich, S. 55.

¹⁹⁹ Ebd.

²⁰⁰ § 10 Abs. 5 StbG, zit. in: BGBl. I Nr. 122/2009, S. 42-43.

einer Einzelperson von mindestens netto € 995,49 monatlich bzw. € 11.945,88 jährlich um die gesetzlichen Voraussetzungen zu erfüllen. Wenn man bedenkt, dass der 2009 kollektivvertraglich verankerte Mindestlohn von brutto € 1.000 für Vollzeitarbeit einem Jahresnetto Gehalt (bei 14 Bezügen im Jahr) von € 11.910,20 für Angestellte bzw. € 11.892 für ArbeiterInnen entspricht, wird offensichtlich, dass die gesetzlichen Einkommenshürden für Staatsbürgerschaftsverleihungen auch bei vollständigem Einsatz der eigenen Arbeitskraft mitunter nicht erreicht werden können.²⁰¹

Da Arbeitslosengeld und Notstandshilfe Versicherungs- und nicht Sozialhilfeleistungen darstellen ist der Bezug per se kein Verleihungshindernis, jedoch sind diese Leistungen im Durchschnitt so gering, dass damit die gesetzliche Einkommenshürde de facto kaum überwunden werden kann. Zusammenfassend kommt Stern daher zum Schluss, dass die gesetzlich verankerte Einkommenshürde für viele Menschen, selbst für ÖsterreicherInnen, schwer zu erreichen sei und als Selektionsmechanismus verwendet wird:

„Diese Daten zeigen eindrucksvoll, dass die Bedingungen kein Merkmal darstellen, bei dessen Nichtvorliegen von einer Nichtintegration in die Mehrheitsgesellschaft ausgegangen werden könnte. Vielmehr sind sie so überhöht, dass ein großer Teil der Bevölkerung insgesamt sie nicht erreichen kann. Betrachtet man nur die ausländischen Bevölkerung, müssen zusätzlich Diskriminierungen am Arbeitsmarkt und Lohnscheren zwischen in- und ausländischen ArbeitnehmerInnen berücksichtigt werden.“²⁰²

Die restriktive Gesetzeslage wurde vom Verwaltungsgerichtshof bestätigt und juristisch vertretbare Versuche, die Einkommenshürden für Menschen, die sich in einer unverschuldeten Notlage befinden, zu relativieren, wurden abgelehnt:

„Mit der zwingenden Verleihungsvoraussetzung eines hinreichend gesicherten Lebensunterhaltes gab der Gesetzgeber zu verstehen, dass er die Staatsbürgerschaft nur an Fremde verliehen wissen will, die ihren Lebensunterhalt in Österreich durch entsprechendes Einkommen (oder gleichzusetzende Leistungen) ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen der Gebietskörperschaften hinreichend gesichert haben. Diese gesetzlichen Voraussetzungen müssen objektiv erfüllt sein; dass den Verleihungswerber am Fehlen eines hinreichend gesicherten Lebensunterhalts im Sinne der vorgenannten Bestimmungen kein Verschulden trifft, ist nicht von Belang.“²⁰³

Mit diesem Spruch bestätigte der VwGH die bisher getroffenen Entscheidungen, die Verleihungsvoraussetzung des gesicherten Lebensunterhalts als zwingendes Kriterium auch für

²⁰¹ Vgl. Stern, J. (2011), in: Dahlvik J. [u.a.] (Hg.): Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich, S. 58-60.

²⁰² Ebd., S. 61.

²⁰³ VwGH 26.04.2010, 2007 / 01 / 0864.

anerkannte, traumatisierte Flüchtlinge²⁰⁴, hochbetagte Menschen²⁰⁵ und Kinder²⁰⁶, selbst wenn sie hier geboren wurden und an Behinderungen leiden²⁰⁷, anzuwenden und einzufordern.

Parallel zu einigen der genannten Verfahren wurde in dieser Causa auch der VfGH angerufen, der jedoch lediglich mit dem Hinweis auf die rechtspolitische Steuerungshoheit des Gesetzgebers in Staatsbürgerschaftsfragen kommentierte:

„Es liegt nämlich im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nur jenen Personen die österreichische Staatsbürgerschaft zu verleihen, die ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen das Auslangen finden.“²⁰⁸

Stern räumt in seiner Untersuchung ein, dass das Staatsbürgerschaftsrecht *„aus klassischer staatsrechtlicher Perspektive einen Kernbereich nationaler Souveränität und damit letztendlich staatlicher Willkür“²⁰⁹* darstellt und somit der Spruch des VfGH inhaltlich nachvollziehbar ist. Dennoch erhebt er gegen die finanziellen Hürden ohne Härteklausein verfassungs- und menschenrechtliche Zweifel bzw. demokratiepolitische Bedenken aufgrund des indirekten Ausschlusses eines großen Teiles der Wohnbevölkerung aus dem Elektorat:

„Das ius pecuniae hat aus einer historischen Betrachtung seinen ökonomischen Regelungszweck verloren. Die Regelung wirkt in ihrer bislang unerreichten Härte und Blindheit in Bezug auf verschiedenste Lebenssachverhalte zusätzliche Sachlichkeitsbedenken auf, insbesondere in Hinblick auf die Einkommenssituation von Frauen und die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen. Die Erfordernisse sind so ausufernd, dass ein großer Teil der StaatsbürgerInnen sie nicht erfüllen könnte, wodurch auch das Dogma der Staatsbürgerschaftsverleihung als letzter Schritt einer geglückten Integration verblasst. Die Implikationen für die betroffenen Personen wiegen schwer. Sie wiegen auch schwer für die Demokratie als solche, die über Kriterien, die im Wahlrecht vor über hundert Jahren als grundrechtswidrig aufgegeben wurden, indirekt einen nicht zu unterschätzenden Teil ihres Elektorats ausschließt.“²¹⁰

Der VfGH hob am 1. März 2013, entgegen früherer Erkenntnisse, die gesetzlichen Bestimmungen zum gesicherten Lebensunterhalt mit der Begründung des *„Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot behinderter Menschen gemäß Art. 7 Abs.1 Satz 3 B-VG und wegen Verstoßes gegen das Sachlichkeitsgebot des BVG gegen alle Formen rassistischer Diskriminierung als verfassungswidrig“²¹¹* auf. Somit wurde der Gesetzgeber zum Handeln gezwungen und hielt in der Regierungsvorlage fest:

²⁰⁴ VwGH 26.04.2010, 2007 / 01 / 0864.

²⁰⁵ VwGH 25.11.2009, 2006 / 01 / 0976.

²⁰⁶ VwGH 21.01.2010, 2007 / 01 / 1136.

²⁰⁷ VwGH 16.12.2009, 2007 / 01 / 0615.

²⁰⁸ VfGH B 1103 / 07 – 3, 05.12.2007.

²⁰⁹ Stern, J. (2011), in: Dahlvik J. [u.a.] (Hg.): Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich, S. 62.

²¹⁰ Ebd., S. 71.

²¹¹ VfGH 01.03.2013, G 106/12.

„Bei Nichtumsetzung der Vorgaben des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) und der höchstgerichtlichen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes [...] betreffend diejenigen Personen, die nicht oder nicht im ausreichendem Maße am Erwerbsleben teilnehmen können, würde das StbG einen verfassungswidrigen Inhalt aufweisen.“²¹²

Mit der Novelle 2013 wurde somit der Absatz 1b im § 10 StbG eingefügt:

„Nicht zu vertreten hat der Fremde seinen nicht gesicherten Lebensunterhalt insbesondere dann, wenn dieser auf einer Behinderung oder auf einer dauerhaften schwerwiegenden Krankheit beruht, wobei dies durch ein ärztliches Gutachten nachzuweisen ist.“²¹³

Außerdem wurde der bisherige Durchrechnungszeitraum für den hinreichend gesicherten Lebensunterhalt verändert. Nunmehr müssen StaatsbürgerschaftswerberInnen den hinreichend gesicherten Lebensunterhalt im Durchschnitt von 36 Monaten aus den letzten sechs Jahren vor dem Antragszeitpunkt nachweisen (statt für die letzten drei Jahre) und der Bezug von Kindergeld in den letzten sechs Monaten unmittelbar vor der Antragsstellung gilt als Nachweis des gesicherten Lebensunterhalts, zumindest für diese sechs Monate. Diese eingeführten Regelungen sollen „*Härtefälle in sachgerechter Weise*“²¹⁴ vermeiden helfen.

Vermeidung von mehrfacher Staatsangehörigkeit

Im viel diskutierten Bereich der Doppel- bzw. Mehrfachstaatsangehörigkeiten konstatieren Hansen und Weil im europäischen Staatenspektrum drei verschiedene Auffassungen: Staaten, die Doppelstaatsbürgerschaften akzeptieren; Staaten, die sie formell ablehnen, aber in der Praxis tolerieren; und drittens Staaten, die die mehrfache Staatsangehörigkeit strikt ablehnen. Deutschland zählt hier beispielsweise zur zweiten Gruppe, seit 2000 werden Doppelstaatsbürgerschaften unter bestimmten Umständen geduldet. Deutschland hätte die Zeichen der Zeit erkannt und die Funktion der Doppelstaatsbürgerschaft als integrationsförderndes Werkzeug erkannt:

„Germany’s slow but steady turn towards integration has been accompanied by an increasingly positive attitude towards dual nationality, culminating in the conditional acceptance of the latter in 2000. This is the case because the prohibition of dual nationality is, particularly given the general decline in the obligations associated with citizenship, one of the chief remaining impediments to the naturalisation of third-country nationals.“²¹⁵

²¹² 2303 der Beilagen 24. GP – Regierungsvorlage, S. 3.

²¹³ § 10 Abs. 1 1b StbG.

²¹⁴ 2303 der Beilagen 24. GP – Regierungsvorlage, S. 8.

²¹⁵ Hansen, R. & P. Weil (2001): Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe? In: Hansen, R. & P. Weil (Hg.): Towards a European Nationality, S. 17.

Das Abgehen von der strikten Ablehnung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten in Deutschland kann man durchaus als politischen Wunsch des Gesetzgebers verstehen, vor allem der türkisch-stämmigen Bevölkerung ein positives Integrations- und Inklusionsangebot zu unterbreiten. Studien haben gezeigt, dass die niedrigen Einbürgerungsraten der türkischen Wohnbevölkerung vor allem auf der obligatorischen Aufgabe des türkischen Passes beruhen.²¹⁶

Eine SORA Studie aus dem Jahr 2002 zeigte Ähnliches für Österreich: 42% der ausländischen Befragten, die sich ihrer Einbürgerungsabsicht noch nicht sicher waren, gaben an, die österreichische Staatsbürgerschaft „auf jeden Fall“ bei der Möglichkeit der Beibehaltung ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit anzustreben. 31% würden bei der Tolerierung der Doppelstaatsbürgerschaft dies „eher schon“ tun.²¹⁷

Dies verdeutlicht, dass mit dem Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit neben finanziellen Hürden und Aufwendungen auch beträchtliche emotionale Kosten verbunden sind. Die verpflichtende Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit kann für Menschen mit starker emotionaler Bindung zum Heimatland mitunter ein schwieriger Schritt sein. Ganz abgesehen davon, dass sie oftmals mit einer Verschlechterung der rechtlichen und wirtschaftlichen Stellung im Herkunftsland einhergeht.²¹⁸ In Bezug auf die Möglichkeit von Doppelstaatsbürgerschaften für Menschen, die sich physisch und emotional zu Herkunfts- und neuem Gastland bekennen, meint Hammar: „*From a psychological point of view, dual citizenship could for them be a fair expression of their dual national identity.*“²¹⁹

Österreich gehört innerhalb der EU auf jeden Fall zu jenen Staaten, die eine Doppelstaatsbürgerschaft strikt ablehnen, obwohl der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung beträchtlich ist. Im Staatsbürgerschaftsrecht ist diese restriktive Haltung an mehreren Stellen verankert: Zum einen stellt die Vermeidung von mehrfacher Staatsangehörigkeit einen der fünf Grundsätze des Staatsbürgerschaftsrechts dar und kann nur in wenigen Ausnahmefällen durchbrochen werden (siehe Kapitel 5.3). Die zwei wichtigsten sind die 1983 eingeführte Möglichkeit der Ableitung der Staatsbürgerschaft des ehelichen Kindes von beiden Elternteilen und bei der Verleihung im besonderen Interesse der Republik. Während der erste Ausnahmefall durch den Grundsatz der Gleichbehandlung der Geschlechter in Staatsbürgerschaftsfragen gerechtfertigt ist bzw. notwendig wurde, stellt der Ausnahmefall bei

²¹⁶ Vgl. Hansen, R. & P. Weil (2001): Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe? In: Hansen, R. & P. Weil (Hg.): Towards a European Nationality, S. 17-18.

²¹⁷ SORA – Institute for Social Research and Analysis (2002): Erwartungen der Betroffenen an ein Ausländerwahlrecht, S. 44.

²¹⁸ Vgl. Valchars, G. (2006): Defizitäre Demokratie, S. 119.

²¹⁹ Hammar, T. (1990): Democracy and the Nation State, S. 108.

der Verleihung im besonderen Interesse der Republik eine in Österreich gängige Praxis dar: SportlerInnen, WissenschaftlerInnen, OpernsängerInnen etc. wird die Bürde der ansonsten strikt eingeforderten Verleihungsvoraussetzungen abgenommen: Neben der zwingenden Aufgabe der vorherigen Staatsangehörigkeit betrifft dies auch beispielsweise den Nachweis der ausreichenden Deutschkenntnisse, den gesicherten Lebensunterhalt sowie die generelle Forderung nach einer bestimmten Mindestaufenthaltsdauer.²²⁰

Im Staatsbürgerschaftsrecht wird im Abschnitt „Verleihung“ auch noch explizit auf die prinzipielle Notwendigkeit der Aufgabe der früheren Staatsangehörigkeit verwiesen:

„Einem Fremden, der eine fremde Staatsangehörigkeit besitzt, darf die Staatsbürgerschaft nicht verliehen werden, wenn er 1. die für das Ausscheiden aus seinem bisherigen Staatsverband erforderlichen Handlungen unterlässt, obwohl ihm diese möglich und zumutbar sind oder 2. auf Grund seines Antrages oder auf andere Weise absichtlich die Beibehaltung seiner bisherigen Staatsangehörigkeit erwirkt.“²²¹

Interessant ist der Aspekt, dass die rigide Haltung zu Doppelstaatsbürgerschaften in seiner vollen Härte nur Fremde betrifft, die die österreichische Staatsbürgerschaft erwerben wollen. In der Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1998 wurde ein neuer Absatz eingefügt, der österreichischen StaatsbürgerInnen „für den Fall des Erwerbs einer fremden Staatsangehörigkeit die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft“ erlaubt, aber nur, „wenn sie die Staatsbürgerschaft durch Abstammung erworben haben und in ihrem Privat- und Familienleben ein für die Beibehaltung besonders berücksichtigungswürdiger Grund vorliegt.“²²² Der Verweis auf den Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Abstammung macht deutlich, dass solche Ausnahmen nur für „originäre ÖsterreicherInnen“ (AbstammungsösterreicherInnen) vorgesehen sind und keinesfalls für eingebürgerte Fremde. Valchars sieht in dieser Bestimmung eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung:

„Ausländischen StaatsbürgerInnen, die ÖsterreicherInnen werden wollen, werden bei einer Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft engere Grenzen gesetzt als ÖsterreicherInnen, die eine fremde Staatsbürgerschaft anstreben. Während im ersten Fall alleine die Unzumutbarkeit oder die Unmöglichkeit des Ausscheidens aus dem bisherigen Staatsverband eine Doppelstaatsbürgerschaft nach dem österreichischen Recht legitimieren, werden im zweiten Fall auch nachteilige Auswirkungen auf das Privat- und Familienleben als Gründe akzeptiert. Dieser Umstand stellt eine klare Schlechterstellung nicht-österreichischer StaatsbürgerInnen dar und steht möglicherweise im Konflikt mit dem Bundesverfassungsgesetz zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung und den

²²⁰ Vgl. § 10 Abs. 6 StbG und § 10a Abs. 2 Z 1 StbG.

²²¹ § 10 Abs. 3 StbG.

²²² § 28 Abs. 1 und 2 StbG, zit. in: BGBl. I Nr. 124/1998.

*Antidiskriminierungsbestimmungen des EU-Vertrags, die eine Gleichbehandlung aller EU-BürgerInnen verpflichtend festschreiben.*²²³

Im Vorblatt zur Regierungsvorlage zur Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005 wurde festgehalten, dass es „*keine Ausweitung von Doppelstaatsbürgerschaften*“²²⁴ geben sollte. Einzige Ausnahme, und dies auch nur auf Grund von Verpflichtungen Österreichs gegenüber der Kinderrechtskonvention²²⁵, war die Schaffung der Möglichkeit der Beibehaltung der Staatsbürgerschaft bei gleichzeitigem Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit „*im Fall von Minderjährigen*“, wenn es „*dem Kindeswohl entspricht*.“²²⁶

Entgegen dem Trend in den meisten EU-Ländern, zumindest über die Sinnhaftigkeit bzw. Möglichkeit von Doppelstaatsbürgerschaften zu diskutieren, beruft sich Österreich immer wieder auf das „*Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit*.“²²⁷ Dieses Europarat-Übereinkommen wurde 1963 beschlossen, jedoch nur von 13 Staaten (von insgesamt 47 Europaratmitgliedstaaten) ratifiziert und stellte sich aus mehreren Gründen als nicht sehr effektiv heraus. Die Zahl der Mehrfachstaatsangehörigkeiten in Europa hat im Verlauf der letzten Jahrzehnte stetig zugenommen. Einerseits durch hohe Immigration und damit einer beträchtlichen Anzahl an Nachkommen der MigrantInnen in den neuen Aufenthaltsländern, und andererseits durch die Gleichstellung von Mann und Frau in eherechtlichen und elternfürsorglichen Fragen mit Implikationen auf das Staatsbürgerschaftsrecht (vor allem in Bezug auf die Möglichkeit der Ableitung der Staatsbürgerschaft von beiden Elternteilen). Aber auch auf politischer Ebene scheint ein europäischer Umdenkprozess in Bezug auf die Inklusion von MigrantInnen – und dabei vor allem der 2. Generation – stattzufinden. Deutschland, ähnlich wie Österreich ein Staat mit starker *ius sanguinis*-Tradition, hat schon 1984 erkannt, dass die Integration der Migrantenkinder oberste Priorität haben muss:

*„There is a public interest to naturalise the second generation and following generations, already because no state in the long run can tolerate that a sizeable part of its population for generations remains outside the state as a political community, free from obligations of loyalty to this state.“*²²⁸

Nichtsdestotrotz hat Deutschland, aufgrund des Erscheinens der Immigrationspolitik als Wahlkampfthema, noch länger an einer eher restriktiven Einbürgerungspraxis festgehalten. Spätestens seit 2000 kam es aber in Deutschland zu einem Umdenken. Neben der Einführung

²²³ Vgl. Valchars, G. (2006): Defizitäre Demokratie, S. 17

²²⁴ 1189 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, 22. GP, Vorblatt, S. 1.

²²⁵ Vgl. 1189 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, 22. GP, Vorblatt, S. 9.

²²⁶ § 28 Abs. 1 Z 2 StbG, zit. in: BGBl. I Nr. 37/2006.

²²⁷ BGBl. 1975/471.

²²⁸ Statement der deutschen Bundesregierung im Bundestag, 1984; zit. in: Hammar, T. (1990): Democracy and the Nation State, S. 109.

von erleichterten Einbürgerungsmodi für in Deutschland geborene Fremde wurde auch die strikte Ablehnung von Doppelstaatsbürgerschaften aufgegeben. Seit 2014 wurde auch die schon recht liberale Handhabung mit Optionspflicht (Kinder von Nicht-StaatsbürgerInnen mussten sich bis zum 23. Geburtstag für eine Staatsbürgerschaft entscheiden) aufgegeben. Doppelstaatsbürgerschaften werden für in Deutschland aufgewachsene (mindestens acht Jahre Aufenthalt vor Vollendung des 21. Lebensjahres oder sechs Jahre Schulbesuch) Kinder von nun an geduldet.²²⁹

Mittlerweile sind nur noch vier der ursprünglich 13 Vertragsstaaten (von insgesamt 47 Europaratmitgliedstaaten) übrig geblieben, die an Kapitel 1 des Übereinkommens (Mehrfachstaatsangehörigkeiten vermeiden) festhalten. Einer davon ist Österreich.²³⁰

5.4.2 Geburtsbezogene Erwerbs- bzw. Einbürgerungsmodi

Ius sanguinis, oder auch Herkunfts- oder Abstammungsprinzip, bezeichnet den Grundsatz der Staatsbürgerschaftsübertragung der Eltern – oder eines bestimmten Elternteils – auf das Kind zum Zeitpunkt der Geburt. Maßgebliche Bestimmungskriterien bei der Übertragung der Staatsbürgerschaft iure sanguinis bei der Geburt können je nach Staatsbürgerschaftsgesetzen in den unterschiedlichen Ländern verschieden ausgeprägt sein und beinhalten:

- Geburt eines Kindes innerhalb oder außerhalb einer Ehe.
- Den Geburtsort (im Staatsgebiet oder außerhalb).
- Das Geschlecht des Elternteils, welches die Staatsbürgerschaft besitzt.

Bei einer Geburt außerhalb des Staatsgebietes kann es außerdem relevant sein, wo die Eltern geboren wurden, was der Grund für den Aufenthalt im Ausland war und wie die Eltern ihre Staatsbürgerschaft erhalten haben.²³¹

In Österreich ist der Geburtsort für den Erwerb der Staatsbürgerschaft bei der Geburt prinzipiell irrelevant. Die Staatsbürgerschaft wird kraft Abstammung²³² an das Kind übertragen. Wenn jedoch nur ein Elternteil österreichische/r StaatsbürgerIn ist, bekommt das Kind nur die Staatsbürgerschaft ex lege (kraft Gesetzes), wenn die Geburt innerhalb einer Ehe stattfindet, die Mutter Österreicherin ist, oder, wenn nur der Vater Staatsbürger ist, bei der Legitimation des

²²⁹ Vgl. Online-Standard, Internet-URL: <http://derstandard.at/2000002656219/Deutscher-Bundestag-beschliesst-Ausweitung-der-Doppelpaesse>.

²³⁰ Vgl. NEOS; Internet-URL: https://parlament.neos.eu/file/sites/2/2014/05/2014_02_25_EA_Mehrfache-Staatsbuergerschaft.pdf.

²³¹ Vgl. Waldrauch, H. (2006): Acquisition of nationality, in: Bauböck, R [u.a.] (Hg.): Acquisition and Loss of Nationality. Volume I, S. 121.

²³² Vgl. § 7 StbG.

unehelichen Kindes während der Minderjährigkeit. Seit der Änderung 2013 gelten auch uneheliche Kinder eines österreichischen Vaters als StaatsbürgerInnen kraft Abstammung, insofern dieser die Vaterschaft anerkennt oder diese gerichtlich festgestellt wurde. Findelkinder, welche im Alter unter sechs Monaten in Österreich aufgefunden werden, gelten ebenso (zumindest bis zum Beweis des Gegenteils) als StaatsbürgerInnen kraft Abstammung. Dass hier das Abstammungsprinzip, und nicht das Territorialprinzip aufgrund der Auffindung des Findelkindes auf österreichischem Boden, schlagend wird, hängt mit der Rechtsvermutung über die Staatsbürgerschaft der Eltern und damit abgeleitet über jene des Kindes zusammen.²³³

Ius soli, oder auch Geburtsort- oder Territorialprinzip, bezeichnet den Grundsatz der Staatsbürgerschaftserteilung durch den Staat an alle Kinder, die auf dem Staatsgebiet geboren wurden. Die Staatsbürgerschaft der Eltern hat nach reinem ius soli-Recht keine Relevanz. Prinzipiell kann noch unterschieden werden zwischen automatischer und nicht-automatischer Erteilung entweder bei oder nach der Geburt.

In Österreich ist der Erwerb der Staatsbürgerschaft von Kindern ausländischer Eltern iure soli nicht möglich. Einzig eine Erleichterung der Einbürgerungsbestimmungen durch die Reduktion der Mindestaufenthaltslänge von auf österreichischem Territorium geborenen, minderjährigen Kindern ausländischer Eltern, ist möglich. Die restlichen, allgemeinen Einbürgerungsbestimmungen (siehe Kapitel 5.4.1) gelten aber ebenso.

1985 gab es prinzipiell noch keine explizit ausformulierte Einbürgerungserleichterung für in Österreich geborene Kinder von Fremden. Prinzipiell galten dieselben Verleihungsvoraussetzungen wie für alle anderen Personengruppen – sprich eine Mindestaufenthaltsdauer in Form eines zehnjährigen, ununterbrochenen Hauptwohnsitzes (neben den sonst üblichen Voraussetzungen, siehe Kapitel 5.4.1). Jedoch gab es eine nicht näher definierte frühere Einbürgerungsmöglichkeit für Minderjährige (unabhängig vom Geburtsort), die jedoch im Ermessensspielraum der Behörden lag.²³⁴

Mit der Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1998 konnte von der Aufenthaltsdauervoraussetzung von zehn Jahren „aus besonders berücksichtigungswürdigem Grund“²³⁵ abgesehen werden. Einer dieser Gründe war „die Geburt im Bundesgebiet“²³⁶; für Minderjährige reichte nun ein vierjähriger, ununterbrochener Hauptwohnsitz und für volljährige, auf österreichischem Territorium geborene Fremde, ein sechsjähriger ununterbrochener Aufenthalt in Form eines Hauptwohnsitzes.

²³³ Vgl. Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 51-62.

²³⁴ Vgl. § 10 Abs. 3 StbG, in: Fessler P. & H. Mussger (Hg.) (1996): Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht, S. 51 und S. 59-61.

²³⁵ § 10 Abs. 4 Z 1 StbG, zit. in: Mussger, H. [u.a.] (Hg.) (2001): Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht, S. 53.

²³⁶ § 10 Abs. 5 Z 6 StbG, in: ebd., S. 54.

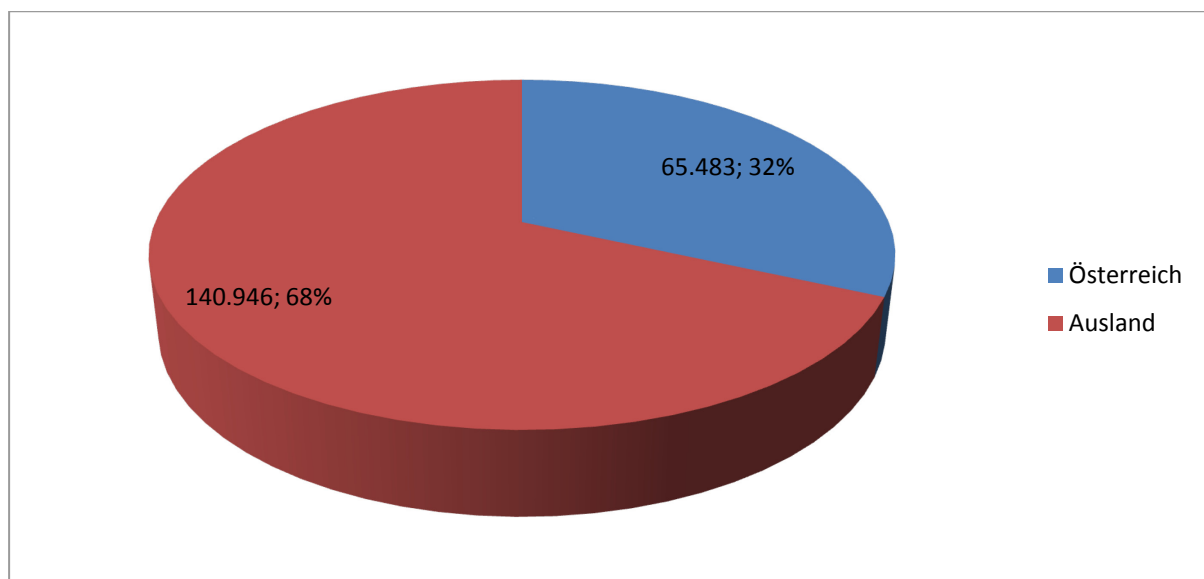
Die Einbürgerungserleichterung für minderjährige, in Österreich geborene Kinder ausländischer Eltern wurde jedoch bei der Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2005 (siehe Tabelle 1) wieder rückgängig gemacht und die Mindestaufenthaltslänge von vier auf sechs Jahre erhöht.²³⁷

Tabelle 1: Einbürgerung von auf österreichischem Territorium geborenen Fremden

		Mindestaufenthaltslänge	
1985	Prinzipiell 10 Jahre		
1998	Bei Minderjährigkeit: 4 Jahre Hauptwohnsitz im Bundesgebiet	Bei Volljährigkeit: 6 Jahre Hauptwohnsitz im Bundesgebiet	
seit 2005	6 Jahre rechtmäßiger und ununterbrochener Aufenthalt		

(selbst erstellte Tabelle; Quellen: Fessler P. & H. Mussger (Hg.) (1996); Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006) u. Mussger, H. [u.a.] (Hg.) (2001): Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht)

Abbildung 4: Einbürgerungen nach Geburt im In- oder Ausland: 2003-2013



(selbst erstellte Grafik; Quelle: Statistik Austria:
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/einbuengerungen/index.html)

Im Zeitraum zwischen 2003 und 2013 fanden rund 65.000 Einbürgerungen von in Österreich geborenen Personen statt. Dies entspricht immerhin fast einem Drittel aller Einbürgerungen in

²³⁷ Vgl. § 11a Abs. 4 Z 3, in: Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 127-128.

diesen zehn Jahren (siehe Abb. 4). Anders als in vielen anderen westeuropäischen Einwanderungsländern gibt es in Österreich keinen automatischen Erwerb der Staatsbürgerschaft für hier geborene und lebende Kinder, einzig eine Verkürzung der vorgeschriebenen Aufenthaltsdauer von zehn auf sechs Jahre ist vorgesehen.

5.4.3 Aufenthaltsbezogene Einbürgerungsmodi

In diesem Teilabschnitt werden die generellen Einbürgerungsbestimmungen nach der Geburt für Personen ohne bestimmten Status (wie Geburt im Land; Familienverhältnisse im Land; Flüchtlingsstatus; EWR-BürgerInnen) behandelt, die vor allem an eine bestimmte Aufenthaltsdauer im Staatsgebiet geknüpft sind.

In Österreich gibt es für Personen ohne speziellen Status drei Varianten für allgemeine, aufenthaltsbasierende Einbürgerungen mit Rechtsanspruch (siehe nachstehende Tabelle 2): Erstens bei einem 30-jährigen, ununterbrochenen Hauptwohnsitz in Österreich, zweitens bei einem 15-jährigen, rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalt im Bundesgebiet bei Nachweis der nachhaltigen persönlichen und beruflichen Integration²³⁸ und drittens bei einem sechsjährigen, rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalt, sofern die Verleihung aufgrund von bereits erbrachten und zu erwartenden außerordentlichen Leistungen auf wissenschaftlichem, wirtschaftlichem, künstlerischem oder sportlichem Gebiet im Interesse der Republik Österreich liegt. Für besonders gut integrierte Personen gibt es außerdem die Möglichkeit der Einbürgerung nach bereits sechs Jahren, wenn neben den allgemeinen Voraussetzungen entweder Deutschkenntnisse auf B2-Level²³⁹ nachgewiesen werden können oder der Nachweis über nachhaltige persönliche Integration, insbesondere durch mindestens dreijähriges freiwilliges, ehrenamtliches Engagement in einer gemeinnützigen Organisation oder mindestens dreijährige Ausübung eines Berufes im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich (Einkommen über der Geringfügigkeitsgrenze) oder Bekleidung einer Funktion in einem Interessenverband oder einer Interessenvertretung für mindestens drei Jahre, erbracht wird. Die

²³⁸ Unter nachhaltiger persönlicher und beruflicher Integration werden folgende Sachverhalte subsumiert: gute Deutschkenntnisse; beschäftigungsrechtlich und fremdenrechtlich gesicherte Position in Österreich und persönliche nachhaltige Verankerung; insgesamt deutliche Abhebung des Integrationsmaßes gegenüber der üblichen Situation von Fremden bei gleich langem inländischem Aufenthalt; vgl. Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 136-139.

²³⁹ Für die ÖSD-Prüfung B2 Mittelstufe Deutsch sollten KandidatInnen fähig sein, sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert auszudrücken und spontan und fließend ein normales Gespräch mit MuttersprachlerInnen zu führen. Mit dieser Prüfung weisen Deutschlernende sprachliche Kompetenz in Kommunikationssituationen nach, die über den privaten Bereich hinaus in den (halb)öffentlichen sowie zum Teil beruflichen Bereich gehen. Im eigenen Spezialgebiet können bereits Texte zu Fachthemen verstanden werden.

allgemeinste Einbürgerungsbestimmung, jedoch ohne Rechtsanspruch, betrifft die Verleihung der Staatsbürgerschaft nach zehnjährigem, ordentlichem Wohnsitz in Österreich.²⁴⁰

Die aufenthaltsrechtlichen Einbürgerungsmodi wurden insofern verschärft, als dass vor allem die allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen restriktiver wurden und teilweise die Aufenthaltsbedingungen hinaufgesetzt wurden. Außerdem besteht auch bei Einbürgerungen mit Rechtsanspruch ein beträchtlicher Ermessensspielraum.

²⁴⁰ Vgl. § 11a Abs. 6.

Tabelle 2: Einbürgerungsmodi nach prinzipiell aufenthaltsbedingten Kriterien

Aufenthaltsdauer und -Form	Rechtsanspruch	Voraussetzungen nach §§10 und 10a	Sonstige Voraussetzungen
30 Jahre ununterbrochener Hauptwohnsitz	ja	ja*	-
15 Jahre rechtmäßiger und ununterbrochener Aufenthalt	ja	ja*	Nachweis der nachhaltigen persönlichen und beruflichen Integration
10 Jahre rechtmäßiger und ununterbrochener Aufenthalt und mind. 5 Jahre Niederlassung	nein	ja	Ermessensspielraum: Gesamtverhalten, öffentliches Interesse; Ausmaß der Integration; Bekenntnis zu Grundwerten
6 Jahre rechtmäßiger und ununterbrochener Aufenthalt	ja	ja*	Außerordentliche Leistungen im Interesse der Republik oder
		ja*	Deutschkenntnisse Level B2 oder
		ja*	Nachweis der nachhaltigen persönlichen Integration durch mind. 3 Jahre ehrenamtliches Engagement in einer gemeinnützigen Organisation oder mind. 3 Jahre berufliche Tätigkeit im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich oder mind. 3 Jahre Funktion in einem Interessensverband

*außer § 10 Abs.1 Z 1 (10 Jahre Aufenthalt)

(selbst erstellte Tabelle; Quelle: RIS StbG 1985, Fassung vom 24.07.2014)

Verfahrensrechtliche Bestimmungen

Im Folgenden wird näher auf verfahrensrechtliche Aspekte bei grundsätzlich aufenthaltsbasierenden Einbürgerungen eingegangen. Diese betreffen die Art des Erwerbs der Staatsbürgerschaft; ob die Verleihung mit Rechtsanspruch erfolgt oder im Ermessen der Behörden liegt; ob die Behörden negative Entscheidungen rechtfertigen müssen; ob es eine Berufungsmöglichkeit gibt; die maximal gesetzlich erlaubte Verfahrensdauer; etwaige Gebühren und ob es Treueschwüre und/oder eine Verleihungszeremonie gibt.

In Österreich wird die Staatsbürgerschaft vom/von der jeweiligen Landeshauptmann/frau verliehen, den Staatsbürgerschaftsnachweis stellt die jeweilige Gemeinde aus. Manche Arten der aufenthaltsbasierenden Einbürgerungen erfolgen mit Rechtsanspruch, andere wiederum liegen im Ermessen der Behörden, wobei bei letzteren eine negative Entscheidung begründet werden muss. Beschwerdeinstanz ist der Verwaltungs- oder der Verfassungsgerichtshof, beide können eine negative Entscheidung aufgrund (verfassungs-) rechtlicher Bestimmungen zu den entscheidenden Behörden zurückschicken. In diesem Sinne wird der Ermessensspielraum der Behörden zwar begrenzt, aber die Berufungsinstanzen haben keine endgültige Rechtsprechung, sondern erfordern, sofern notwendig, nur eine neue Entscheidung, die im Einklang mit den beanstandeten rechtlichen Bestimmungen steht. Ein weiterer Indikator für die Größe des Ermessensspielraumes der Behörden ist, ob es eine gesetzlich vorgeschriebene Maximaldauer für die Behandlung eines Antrages gibt. In Österreich beträgt diese maximal sechs Monate.²⁴¹

Für die Einbürgerungsarten mit Rechtsanspruch ist noch anzumerken, dass prinzipiell bei Vorliegen aller Voraussetzungen ein Einbürgerungsanspruch besteht, jedoch durch den Verweis auf § 10 Abs. 1 Z 2 bis 8 sowie Abs. 2 (allgemeine Verleihungsvoraussetzungen) den Behörden ein beträchtlicher Beurteilungsspielraum eingeräumt wird (aber kein freies Ermessen).²⁴² In der Regierungsvorlage zur Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005 wurde durch die Neuformulierung des § 11 versucht, *„einerseits den überkommenen Begriff des freien Ermessens zu beseitigen und andererseits auch auf Verfahren ohne Ermessensspielraum anwendbar zu sein.“*²⁴³ Im Hinblick auf eine Einbürgerung durch Erfüllung der Voraussetzungen nach §§ 10 und 10a wird deswegen auf § 11 verwiesen:

*„Bei Entscheidungen nach diesem Bundesgesetz ist das Gesamtverhalten des Fremden im Hinblick auf das allgemeine Wohl, die öffentlichen Interessen und das Ausmaß seiner Integration zu berücksichtigen. Zu dieser zählt insbesondere die Orientierung des Fremden am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich sowie das Bekenntnis zu den Grundwerten eines europäischen demokratischen Staates und seiner Gesellschaft.“*²⁴⁴

Die Gebühren in Österreich zählen europaweit, neben Griechenland, zu den höchsten, und setzen sich aus Bundes- und Landesgebühren zusammen. Um den symbolischen Wert der Einbürgerung zu betonen gibt es in den meisten Staaten einen Treue- und Loyalitätsschwur und eine Verleihungszeremonie. In Österreich legt der/die zukünftige StaatsbürgerIn einen

²⁴¹ Vgl. Waldrauch, H. (2006): Acquisition of nationality, in: Bauböck, R [u.a.] (Hg.): Acquisition and Loss of Nationality. Volume I, S.135-147.

²⁴² Vgl. Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 135 und § 10 StbG 1985.

²⁴³ RV, 1189 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des NR 22. GP, S. 7

²⁴⁴ § 11 StbG 1985.

Treueschwur auf die Republik und ihre Grundwerte ab, in manchen Bundesländern gibt es auch eine offizielle Zeremonie (z.B.: in Wien), deren Beiwohnung aber nicht verpflichtend ist.²⁴⁵

Die nachstehenden Tabellen veranschaulichen die anfallenden Bundes- bzw. Landesgebühren für Einbürgerungen mit Rechtsanspruch bzw. für Ermessenseinbürgerungen:

Tabelle 3: Bundesgebühren für Einbürgerungen mit Rechtsanspruch

	Bundesgebühren
Einzelperson	€ 759,70
Paar	€ 1,519,40

(selbst erstellte Tabelle; Quelle: Stern, J. & G. Valchars (2013): Naturalisation Procedures for Immigrants, S.8)

Tabelle 4: Landesgebühren für Einbürgerungen mit Rechtsanspruch

	Wien	Kärnten	Vbg.	Tirol	Szb.	Oö.	Bgld.	Nö.	Stmk.
Einzelperson	76	269,40	54,40– 545	300/ 400*	126,50- 586,50**	104- 864	254,40	120- 930	118,50- 1,357
Paar	152	444,60	108,80 –1.090	480/ 580*	253- 1.173**	208- 1.728	421,50	240- 1,860	237- 2714

* § 12: € 300; §§ 11a, 13, 14: € 400

** Minus 53,50 pro Kind, das im Haushalt lebt

Die Bandbreiten ergeben sich durch die Gebührenbemessung nach Einkommen. In Euro. Stand Oktober 2012
(selbst erstellte Tabelle; Quelle: Stern, J. & G. Valchars (2013): Naturalisation Procedures for Immigrants, S.8)

Tabelle 5: Bundesgebühren für Ermessenseinbürgerungen

	Bundesgebühren
Einzelperson	€ 976,80
Paar	€ 1.736

(selbst erstellte Tabelle; Quelle: Stern, J. & G. Valchars (2013): Naturalisation Procedures for Immigrants, S.8)

²⁴⁵ Vgl. Waldrauch, H. (2006): Acquisition of nationality, in: Bauböck, R [u.a.] (Hg.): Acquisition and Loss of Nationality. Volume I, S. 135-147.

Tabelle 6: Landesgebühren für Ermessenseinbürgerungen

	Wien	Kärnten	Vbg.	Tirol	Szb.	Oö.	Bgld.	Nö.	Stmk.
Einzelperson	150	610,40	108,80-1.090	500	126,50-1.150	104-864	508	120-930	118,50-1,357
Paar	226	915,60	217,60-2.180	680	253-1.173	208-1.728	675,10	240-1.860	237-2.714

Die Bandbreiten ergeben sich durch die Gebührenbemessung nach Einkommen. In Euro. Stand Oktober 2012 (selbst erstellte Tabelle; Quelle: Stern, J. & G. Valchars (2013): Naturalisation Procedures for Immigrants, S.8)

Wie in den Tabellen ersichtlich ist, sind die Gebühren nicht nur abhängig vom Einbürgerungsmodus, sondern variieren sehr stark zwischen den Bundesländern. Die Kosten können je nach Einbürgerungsart, Bundesland und Einkommen zwischen 835,70 und 3.690,80 Euro liegen. Ruft man sich den 13. Artikel der *European Convention on Nationality* (ECN) (siehe Kapitel 4.2.2) ins Gedächtnis, der auf angemessene Gebühren für den Erwerb der Staatsbürgerschaft pocht, erscheinen die anfallenden Kosten – auch im europäischen Vergleich – unverhältnismäßig hoch.

5.4.4 Familienbezogene Einbürgerungsmodi

Das folgende Kapitel widmet sich dem Staatsbürgerschaftserwerb aufgrund von familiären Beziehungen wie der Übertragung der Staatsbürgerschaft auf den/die EhepartnerIn; die Bestimmungen betreffend der Übertragung auf Kinder von (eingebürgerten) StaatsbürgerInnen und Adoptivkindern. Sowie den Bedingungen einer erleichterten Einbürgerung von EhepartnerInnen ausländischer StaatsbürgerInnen, die im Begriff sind, die Staatsbürgerschaft zu erwerben.

EhepartnerInnen von StaatsbürgerInnen

Nach Art. 6 (4) ECN sind EhepartnerInnen die erste Personengruppe, deren Einbürgerung durch die EU-Mitgliedstaaten erleichtert werden soll. Grundvoraussetzung ist, neben der Ehe mit einem/einer StaatsbürgerIn, in den meisten Staaten eine Mindestdauer der Ehegemeinschaft und/oder eine Lebensgemeinschaft oder ein gemeinsamer Haushalt für eine bestimmte Zeit und etwaige Aufenthaltsstatusbedingungen.

In Österreich wird der ECN insofern Rechnung getragen, als dass EhepartnerInnen von StaatsbürgerInnen nach sechsjährigem, rechtmäßigem und ununterbrochenem Aufenthalt die Möglichkeit einer Einbürgerung mit Rechtsanspruch eingeräumt wird. Neben den allgemeinen Verleihungsvoraussetzungen muss die Ehe seit mindestens fünf Jahren in einem gemeinsamen

Haushalt gelebt werden. Außerdem darf der/die StaatsbürgerschaftsanwärterIn die Staatsbürgerschaft nicht durch Entziehung verloren haben. Um Missbrauchsfällen entgegenzuwirken darf einem Fremden nach diesem Paragraph die Staatsbürgerschaft nicht verliehen werden, „wenn er mit dem Ehegatten das zweite Mal verheiratet ist und diesem Ehegatten die Staatsbürgerschaft nach Scheidung der ersten gemeinsamen Ehe auf Grund der Heirat mit einem Staatsbürger verliehen wurde.“²⁴⁶ Mit dieser Klausel soll verhindert werden, dass beide Personen, durch eine zwischenzeitliche Scheinehe mit einem/einer StaatsbürgerIn, in den Genuss einer erleichterten Verleihungsvoraussetzung kommen.

Bis zur Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005 galt: Verleihungsvoraussetzungen waren entweder ein Jahr Ehe mit vierjährigem, ununterbrochenem und rechtmäßigem Aufenthalt oder zwei Jahre Ehe mit dreijährigem Aufenthalt (siehe Tabelle 7). Falls der/die EhepartnerIn mit österreichischer Staatsbürgerschaft diese zumindest schon zehn Jahre besaß, war ab einer fünfjährigen Ehe keine Mindestaufenthaltsdauer vorgesehen.²⁴⁷

Tabelle 7: Verleihungsvoraussetzungen für EhepartnerInnen

	Aufenthaltsdauer	Ehedauer
1998	4 Jahre ununterbrochener Hauptwohnsitz	1 Jahr
	3 Jahre ununterbrochener Hauptwohnsitz	2 Jahre
	-	5 Jahre
Seit 2005	6 Jahre ununterbrochener, rechtmäßiger Aufenthalt	5 Jahre

(selbst erstellte Tabelle; Quelle: RIS StbG 1985, Fassung vom 24.07.2014 und BGBl. I Nr. 124/1998)

²⁴⁶ § 11a Abs 3 StbG 1985.

²⁴⁷ Vgl. BGBl. I Nr. 124/1998.

Erstreckung der Verleihung auf EhepartnerInnen

Dieser Modus betrifft die Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung für EhepartnerInnen von Personen, die im Begriff sind, die Staatsbürgerschaft zu erwerben. Laut österreichischem Recht darf die *„Erstreckung der Verleihung [...] nur gleichzeitig mit der Verleihung und nur mit demselben Erwerbszeitpunkt verfügt werden.“*²⁴⁸ Diese Miteinbürgerung ist abhängig von der Entsprechung des Einbürgerungsantrags des/der Hauptantragstellers/Hauptantragstellerin. Bei Vorliegen der allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen, einem sechsjährigen rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalt im Bundesgebiet und bei einem Bestehen der Ehegemeinschaft seit mindestens fünf Jahren erfolgt die Erstreckung der Verleihung mit Rechtsanspruch.²⁴⁹ Diese Regelung spiegelt den Grundsatz der Familieneinheit des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts wider.

Erstreckung der Verleihung auf Kinder von (eingebürgerten) StaatsbürgerInnen und Erstreckung auf Adoptivkinder

Kinder von StaatsbürgerInnen erwerben im Allgemeinen die Staatsbürgerschaft der Eltern iure sanguinis. Dieses Unterkapitel behandelt die Möglichkeit der Erstreckung der Verleihung der Staatsbürgerschaft auf Kinder, deren Eltern die Staatsbürgerschaft erst nach der Geburt des Kindes erworben haben und für Personen, die von StaatsbürgerInnen adoptiert wurden.

Die Erstreckung der Verleihung auf minderjährige, ledige Kinder und Adoptivkinder ist in Österreich möglich, sofern diese nicht infolge der Entziehung der Staatsbürgerschaft Fremde sind.²⁵⁰

Bestimmungen für den gleichzeitigen Erwerb der Staatsbürgerschaft von Minderjährigen und deren Eltern sind in der Praxis quantitativ sehr relevant. Die Bandbreite in der EU reicht hier vom ex lege Erwerb der Staatsbürgerschaft durch die Kinder, sobald die Eltern eingebürgert worden sind, bis hin zu strengeren Bestimmungen per Antragsstellungen mit Mindestaufenthaltsdauern. Österreich gehört zu den wenigen, restriktiven Staaten, die auch bei der Erstreckung der Staatsbürgerschaft auf Kinder auf die Erfüllung aller allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen (nach § 10, außer der des zehnjährigen Aufenthalts) pochen:

²⁴⁸ § 18 StbG.

²⁴⁹ Vgl. § 16 StbG.

²⁵⁰ Vgl. § 17 StbG.

„Exceptions in this respect are Austria, Finland and Germany, where nearly all minors have to meet all the general naturalisation conditions.“²⁵¹

Im Falle von Adoptivkindern ist Österreich laut einer Studie unter 15 EU-Ländern sogar der einzige Staat, der keinen automatischen Erwerb der Staatsbürgerschaft für minderjährige adoptierte Kinder von StaatsbürgerInnen ermöglicht:

„Apart from rules for adopted children – all EU15 states except Austria provide for an automatic acquisition of nationality by minors upon adoption by a national under certain circumstances [...]“²⁵²

Mit der Novelle 2013 jedoch wurde ein erleichtertes und beschleunigtes Staatsbürgerschaftsverleihungsverfahren mit verkürzten Fristen für Adoptivkinder (bis 14 Jahre) eingeführt. Auf den Nachweis des gesicherten Lebensunterhaltes wird unter Annahme der Erfüllung durch die Wahleltern (die im Regelfall im gemeinsamen Haushalt leben) verzichtet.²⁵³

5.4.5 Affinitätsbezogene Einbürgerungsmodi

In diesem Modus werden alle Einbürgerungen aufgrund von Affinität zum Staat subsumiert. Personen aus bestimmten ausländischen Staaten oder Personen mit einem gewissen kulturellen (ethnischen, sprachlichen oder religiösen) Naheverhältnis zum Staat können Einbürgerungserleichterungen unter diesem Modus beanspruchen. In manchen EU-Staaten ist diese Kategorie – aufgrund von langzurückreichenden Emigrationstraditionen, einer ethnischen Diaspora mit starker Bindung zum Staat oder einer prinzipiell ethnischen Konzeption von Nationalität – quantitativ bedeutender als der aufenthalts- oder der familienbezogene Einbürgerungsmodus. In diesen Modus fallen generell: Einbürgerungserleichterungen für EU/EWR-BürgerInnen; BürgerInnen aus früheren Kolonien der alten Kolonialmächte (z.B.: Frankreich, Portugal und Spanien) oder gegenseitige Einbürgerungserleichterungen in den nordischen Staaten (Dänemark, Finnland und Schweden). Alle Staaten haben zumindest einen Modus für die erleichterte Einbürgerung von ehemaligen StaatsbürgerInnen (manche auch mehrere Modi, basierend auf den Grund für den Verlust der Staatsbürgerschaft).²⁵⁴

²⁵¹ Waldrauch, H. (2006): Acquisition of nationality, in: Bauböck, R [u.a.] (Hg.): Acquisition and Loss of Nationality. Volume I, S. 168-169.

²⁵² Ebd., S. 168.

²⁵³ Vgl. RV, 2303 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des NR 24. GP, S. 10-11.

²⁵⁴ Vgl. Waldrauch, H. (2006): Acquisition of nationality, in: Bauböck, R [u.a.] (Hg.): Acquisition and Loss of Nationality. Volume I, S. 169-171.

EWR-BürgerInnen

Österreich gehört zu jenen wenigen EU Staaten, die keinen erleichterten Einbürgerungsmodus aufgrund von kultureller (religiöser oder sprachlicher) Affinität kennen. Einzige Ausnahme, die man unter kulturelle Affinität einordnen könnte, ist der erleichterte Zugang zur Staatsbürgerschaft für EWR-BürgerInnen. Alle Personen, die im Besitz einer Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) sind, können eine Verleihung mit Rechtsanspruch nach nur sechs Jahren rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalts beantragen.²⁵⁵ Die allgemeinen Verleihungsvoraussetzungen gelten aber ebenso.

Ehemalige StaatsbürgerInnen

Während mit der Novelle 2005 erhebliche Erschwernisse für den Staatsbürgerschaftserwerb für Fremde realisiert wurden, hatte die damalige Regierungskoalition aus ÖVP und FPÖ gleichzeitig eine erleichterte Wiedereinbürgerung von ehemaligen StaatsbürgerInnen ermöglicht. Neben Flüchtlingen des Nazi-Regimes (die ihren Hauptwohnsitz im Bundesgebiet hatten) sollten auch alle ehemaligen StaatsbürgerInnen, die die österreichische Staatsbürgerschaft mindestens zehn Jahre ununterbrochen besessen hatten und diese auf andere Weise als durch Entziehung verloren haben, einen für Österreich ungewöhnlich leichten Zugang zur Staatsbürgerschaft bekommen. Nicht nur, dass von der in der Regel sonst vorgesehenen Aufenthalts- und Niederlassungsdauer (zehn Jahre) abgesehen werden kann, auch andere Verleihungskriterien entfallen für diesen Personenkreis: Sie bedürfen keines Nachweises über die Kenntnis der deutschen Sprache und die Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte der Republik und des betroffenen Bundeslandes. Selbst mehrmalige rechtskräftige Verurteilungen wegen einer „*schwerwiegenden Verwaltungsübertretung mit besonderem Unrechtsgehalt*“²⁵⁶, ansonsten ein Verleihungshindernis für alle anderen Personengruppen, können für ehemalige StaatsbürgerInnen außer Acht fallen.²⁵⁷

Flüchtlinge des Nazi-Regimes

Für StaatsbürgerInnen, die sich vor dem 9. Mai 1945 aufgrund befürchteter Verfolgung durch Organe der NSDAP oder den Behörden des Dritten Reiches ins Ausland begeben haben, besteht per schriftlicher Anzeige das Recht, die Staatsbürgerschaft per Bescheid zurückzuverlangen. Von den Voraussetzungen eines Mindestaufenthalts und eines gesicherten

²⁵⁵ Vgl. § 11a Abs. 4 Z 2 StbG.

²⁵⁶ § 10 Abs. 2 Z 2, zit. in BGBl. I Nr. 37/2006.

²⁵⁷ Vgl. § 10 Abs. 4 BGBl. I Nr. 37/2006.

Lebensunterhalts sowie vom Verleihungshindernis der mehrmaligen schwerwiegenden Verwaltungsübertretung kann in diesen Fällen abgesehen werden.²⁵⁸

Tabelle 8: Affinitätsbezogene Einbürgerungsmodi

	Aufenthaltsdauer und –Form	Rechtsanspruch	Allgemeine Verleihungsvoraussetzungen (§ 10)*	Deutsch- und Demokratiekenntnisse (§10a)
EWR-BürgerInnen	6 Jahre rechtmäßiger und ununterbrochener Aufenthalt	ja	ja	ja
Ehemalige StaatsbürgerInnen	-	ja	außer dem Verleihungshindernis der schwerwiegenden Verwaltungsübertretung	nein
Flüchtlinge des Nazi-Regimes	-	ja	außer gesicherter Lebensunterhalt und schwerwiegende Verwaltungsübertretung	nein

*außer § 10 Abs.1 Z 1 (10 Jahre Aufenthalt)

(selbst erstellte Tabelle; Quelle: RIS StbG 1985, Fassung vom 24.07.2014)

5.4.6 Integrationsbezogene Einbürgerungsmodi

Schon mit der Novelle 1998, als der Gesetzgeber erstmals explizit die besonders berücksichtigungswürdigen Gründe einer vorzeitigen Einbürgerung fest schrieb, fand sich darunter ein integrationsbezogener Aspekt. Bei Vorliegen eines „*Nachweis[es] nachhaltiger*

²⁵⁸ Vgl. §§ 58c und 10 Abs. 4 StbG.

*persönlicher und beruflicher Integration*²⁵⁹ konnte von der Erfordernis des zehnjährigen ununterbrochenen Hauptwohnsitzes abgesehen und schon nach vier Jahren eine Einbürgerung beantragt werden. In der Regierungsvorlage zur Novelle wurde die „*Verankerung der Integration des Fremden als das für die Verleihung der Staatsbürgerschaft maßgebliche Kriterium*“²⁶⁰ festgeschrieben.

Mit der Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005 wurden die Möglichkeiten einer vorzeitigen Einbürgerung prinzipiell eingeschränkt bzw. die minimale Aufenthaltsdauer von vier Jahren auf sechs Jahre erhöht (für mehrere Personengruppen). Besonders gut integrierte Menschen fanden sich nun nicht in der Liste derjenigen Personen, die nun schon nach sechs Jahren eine Einbürgerung beantragen konnten, sondern wurden nur mehr explizit bei einer Einbürgerung mit Rechtsanspruch nach 15 Jahren rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalts genannt.²⁶¹ Im Gegenteil, sehr gute Deutschkenntnisse, die davor unter Umständen ein Indiz für eine besonders gute Integration sein hätten können, wurden nun in § 10a normiert (und laufend erhöht) und als Grundlage für jegliche Verleihung verpflichtend.

Erst mit der Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2013 sollte besonders gut integrierten Personen wieder die Möglichkeit einer vorzeitigen Einbürgerung zu Teil werden (siehe auch Tabelle 2). Seitdem besteht die Möglichkeit der Einbürgerung nach bereits sechs Jahren, wenn neben den allgemeinen Voraussetzungen entweder Deutschkenntnisse auf B2-Level²⁶² nachgewiesen werden können oder der Nachweis über nachhaltige persönliche Integration, insbesondere durch mindestens dreijähriges freiwilliges, ehrenamtliches Engagement in einer gemeinnützigen Organisation oder mindestens dreijährige Ausübung eines Berufes im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich (Einkommen über der Geringfügigkeitsgrenze) oder Bekleidung einer Funktion in einem Interessenverband oder einer Interessenvertretung für mindestens drei Jahre, erbracht wird.²⁶³

5.4.7 Andere erleichterte Einbürgerungsmodi

In diesem Unterkapitel werden alle anderen in der EU geläufigen Einbürgerungsmodi subsumiert und betreffen folgende Personenkreise: Personen mit besonderen Verdiensten um

²⁵⁹ § 10 Abs. 5 Z 3, zit. in: BGBl. I Nr. 124/1998.

²⁶⁰ RV, BlgNR, 20. GP, S. 5.

²⁶¹ Vgl. § 12 Abs. 1b.

²⁶² Für die ÖSD-Prüfung B2 Mittelstufe Deutsch sollten Kandidaten fähig sein, sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert auszudrücken und spontan und fließend ein normales Gespräch mit Muttersprachlern zu führen. Mit dieser Prüfung weisen Deutschlernende sprachliche Kompetenz in Kommunikationssituationen nach, die über den privaten Bereich hinaus in den (halb)öffentlichen sowie zum Teil beruflichen Bereich gehen. Im eigenen Spezialgebiet können bereits Texte zu Fachthemen verstanden werden.

²⁶³ Vgl. § 11a Abs. 6.

den Staat; Personen, die eine bestimmte Geldsumme im Staat investieren; anerkannte Flüchtlinge und staatenlose Menschen.

Anerkannte Flüchtlinge und staatenlose Personen

Die meisten EU-Staaten erleichtern den Staatsbürgerschaftszugang für anerkannte Flüchtlinge. In Österreich zeigte sich dies durch eine Reduzierung der Mindestaufenthaltsdauer von zehn auf vier Jahre. Diese Erleichterung trat mit der Staatsbürgerschaftsgesetz-Novelle 1998 (einzelne besonders berücksichtigungswürdige Gründe wurden nun demonstrativ genannt – minderjährige Kinder, EWR-BürgerInnen und Asylberechtigte)²⁶⁴ in Kraft, obwohl schon die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 die Einbürgerungserleichterung für Flüchtlinge festgeschrieben hatte. 2006 wurde jedoch die Mindestaufenthaltsdauer wieder von vier auf sechs Jahre erhöht (inklusive der härteren Bestimmungen betreffend die allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen)²⁶⁵. Staatenlose Personen genießen ebenfalls in den meisten EU-Staaten – auch in Österreich – einen privilegierten Zugang zur Staatsbürgerschaft. Staatenlose Personen, die im Gebiet der Republik geboren sind, haben nach insgesamt mindestens zehnjährigem Hauptwohnsitz im Bundesgebiet, wobei ununterbrochen mindestens fünf Jahre unmittelbar vor der Verleihung der Staatsbürgerschaft liegen müssen, einen Anspruch auf Verleihung, sofern der/die AntragstellerIn diese spätestens zwei Jahre nach dem Eintritt der Volljährigkeit beantragt.²⁶⁶

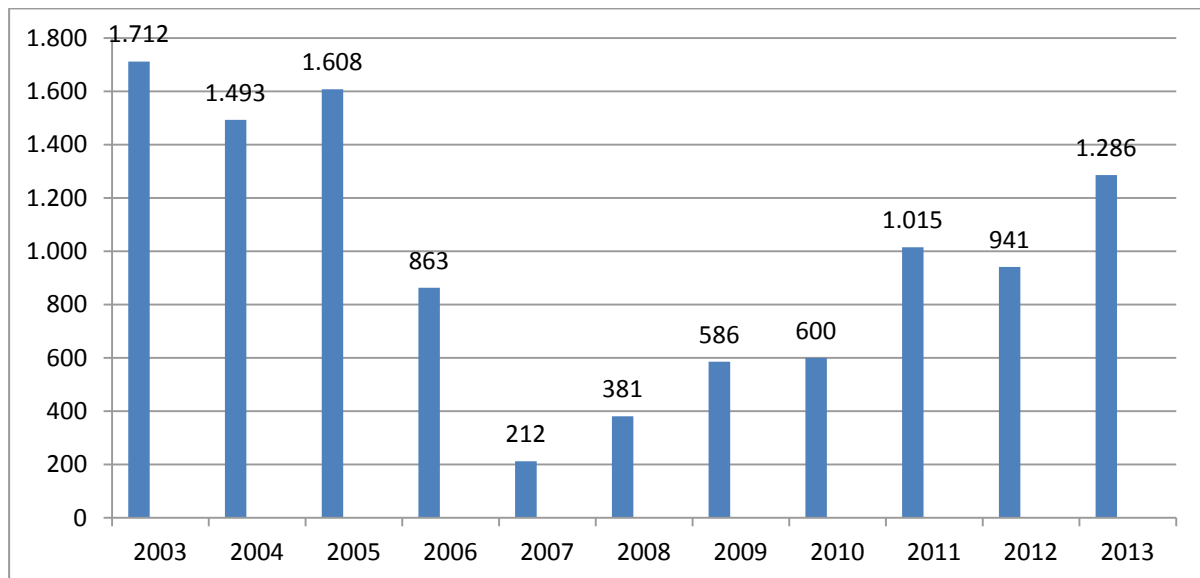
Die nachstehende Grafik (Abb. 5) zeigt die Einbürgerungszahlen von anerkannten Flüchtlingen in den letzten zehn Jahren:

²⁶⁴ Vgl. RV, B1gNR 20. GP, S. 8.

²⁶⁵ Vgl. § 11a Abs. 4 Z 1 StbG.

²⁶⁶ Vgl. § 14 StbG.

Abbildung 5: Einbürgerungen von anerkannten Flüchtlingen: 2003-2013



(selbst erstellte Grafik; Quelle: Statistik Austria:
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/einbuengerungen/index.html)

Verleihung im Interesse und im besonderen Interesse der Republik

Den wohl privilegiertesten Zugang zu der österreichischen Staatsbürgerschaft genießen Personen, deren „*Verleihung auf Grund der vom Fremden bereits erbrachten und zu erwartenden außerordentlichen Leistungen auf wissenschaftlichem, wirtschaftlichem, künstlerischem oder sportlichem Gebiet im Interesse der Republik liegt*“²⁶⁷. Sie fallen unter den Personenkreis mit dem am kürzesten versehenen regelmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalt von sechs Jahren.

Außerdem sieht das Staatsbürgerschaftsgesetz auch einen Unterschied für Personen, die im Interesse der Republik eingebürgert werden sollen (hier sind die Gründe – siehe oben - taxativ aufgezählt), und jenen Personen, deren Einbürgerung im „*besonderen Interesse*“²⁶⁸ liegt, vor. Bei der zweiten Gruppe kann auch auf sämtliche Aufenthaltsbestimmungen verzichtet werden, wenn der/die AntragstellerIn über keinen Hauptwohnsitz in Österreich verfügt:

*„Verfügt ein Fremder, der einen Antrag auf Verleihung der Staatsbürgerschaft gemäß § 10 Abs. 6 StbG gestellt hat, über keinen Hauptwohnsitz in Österreich, so sind die Aktenteile gemäß Abs. 1 durch das Bundesministerium für Inneres auch an den Bundesminister für Europa, Integration und Äußeres zur Beurteilung gemäß Abs. 1 weiterzuleiten.“*²⁶⁹

²⁶⁷ § 11a Abs. 4 Z 4 StbG.

²⁶⁸ § 10 Abs. 6 StbG.

²⁶⁹ § 1 Abs. 3 Verordnung der Bundesregierung über das Verfahren zur Erlangung einer Bestätigung gemäß § 10 Abs. 6 des StbG 1985 (BGBl. II Nr. 39/2014).

Zudem entfallen die härtesten der allgemeinen Verleihungsvoraussetzungen: Gesicherter Lebensunterhalt und grundlegende Deutschkenntnisse bzw. Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sind für diese Gruppe nicht relevant. Auch bildet diese Personengruppe eine Ausnahme in der sonst so rigiden Haltung betreffend der (Nicht)Gestattung von Doppelstaatsbürgerschaften.²⁷⁰

Im Juni 2014 erfolgten erstmals seit 2011 wieder Einbürgerungen im besonderen Interesse der Republik. Auf Beschluss des Ministerrats wurden 59 Personen eingebürgert; erstmals unter einem Kriterienkatalog, der aber nur in seiner Gesamtheit als Orientierung zur sachlichen Einschätzung des Einzelfalles dient. Die Kriterien müssen nicht kumulativ erfüllt werden, sondern ein punktuelles, aber überwiegendes Erfüllen ist im Einzelfall ausreichend.²⁷¹

In manchen europäischen Staaten können erleichterte Einbürgerungen auch für Personen, die eine bestimmte Summe in den betreffenden Staaten investieren, erfolgen. Für die Vermittlung gibt es spezialisierte Agenturen, die auf Webseiten im Internet die Kriterien der begehrtesten Staaten offenlegen und Hilfe bei der Abwicklung anbieten. Eine davon, „Henley & Partners“, erklärt die Bedingungen für den Erwerb der Staatsbürgerschaft in Österreich unter § 10 Abs. 6 StbG (im besonderen Interesse der Republik) wie folgt:

„In Austria, Art. 10 (6) of the Austrian Citizenship Act states that the government can reward foreign persons with citizenship in the event of extraordinary merit. This may take various forms, including economic ones, and can include investment or other economic benefit brought to Austria. However, citizenship is not granted on the basis of investment alone. The foreign investor must make an extraordinary contribution alongside his investment, such as bringing new technologies to the country or creating a substantial number of new jobs.“²⁷²

Die Agentur „Henley & Partners“ bietet neben der Hilfestellung zur Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft noch ähnliche Dienstleistungen betreffend „Citizenship Programs“ nur in den Staaten Antigua und Barbuda, Dominica, Malta, Zypern und St. Kitts und Nevis.

In den meisten europäischen Staaten wurden die Programme zur Staatsangehörigkeitserlangung via Direktinvestment eingestellt und jegliches wirtschaftliche Engagement auch mit anderen, vor allem aufenthaltsrechtlichen Kriterien, verbunden. Malta ist der einzig verbliebene Staat der EU, der direkt seine Staatsbürgerschaft „verkauft“. Mit einer Einbringung von € 650.000 in den „National Development and Social Fund“ für den/die

²⁷⁰ Vgl. §§ 10 Abs. 6 und 10a Abs. 2 Z 1 StbG.

²⁷¹ Vgl. Online Standard, Internet-URL: <http://derstandard.at/2000002207341/Was-die-Promi-Einbuengerungen-fragwuerdig-macht>.

²⁷² Henley & Partners, zit. in: Internet-URL: <https://www.henleyglobal.com/citizenship-austria>.

HauptantragstellerIn bzw. jeweils € 25.000 für EhepartnerIn und Kinder erlangen betuchte Personen die maltesische Staatsbürgerschaft.²⁷³ Nach Protesten von EU-ParlamentarierInnen wurde zumindest eine zuvor einjährige Aufenthaltsdauer im Inselstaat als Voraussetzung hinzugefügt. Mit der maltesischen Staatsbürgerschaft besitzt man zugleich auch die Unionsbürgerschaft, und da Malta Schengen-Mitglied ist, auch die Reise- und Niederlassungsfreiheit innerhalb der Union.

In Österreich war es bis vor kurzem ebenso möglich mit einer bestimmten Summe den begehrten Reisepass zu erlangen. Eine andere Agentur, namens „Best Citizenships“, pries Österreich als das einzige Land in der EU an, in dem man ohne Aufenthaltsbedingungen eine Einbürgerung erkaufen konnte:

„Austria is the "only" country in Europe, officially offering citizenship program to foreign and non EU persons who invest a significant money, usually in millions of dollars in Austria. Austria offers business investors to obtain citizenship and an EU passport immediately without prior residence requirements on the basis of an investment in the country.“²⁷⁴

Die Möglichkeit bestand in einem Investment von mindestens € 3 Mio. in die österreichische Wirtschaft (in Form einer Spende) oder einem Direktinvestment von mindestens € 10 Mio. Die Vorteile der österreichischen Staatsbürgerschaft wurden ebenfalls aufgelistet:

„No German language knowledge is needed. There are no residence requirements and you can directly qualify for Austrian citizenship and passport. It is expensive, yet fastest way, for getting a European citizenship. Austrian passport entitles you EU citizenship, and gives you the right to live and work anywhere in the EU. Family members, such as spouse and children up to 18 years of age can be included in the citizenship application. The citizenship offered is 'irrevocable' unless the applicant is has presented false information in citizenship application.“²⁷⁵

Auch wenn die betreffende Agentur diese Dienste zur Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft eingestellt hat, zeugt es doch von einer doppelten Einzigartigkeit im EU-Raum: extrem einfache Einbürgerungsbestimmungen für reiche Personen, extrem rigide und restriktive Bestimmungen, die auf Tag und Cent genau einzuhalten sind, für alle anderen AntragstellerInnen. Außerdem gilt die zitierte Passage für unter § 10 Abs. 6 (im besonderen Interesse der Republik) eingebürgerte Personen immer noch (kein Nachweis von Deutschkenntnissen und keine Aufenthaltsbedingungen). Im Sinne dieser österreichischen Einbürgerungspraxis ist auch die „Part of the Game“-Affäre 2009 um den damaligen stellvertretenden Kärntner Landeshauptmann Uwe Scheuch zu verstehen, der einem möglichen

²⁷³ Vgl. Henley & Partners, Internet-URL: <https://www.henleyglobal.com/citizenship-malta-citizenship>.

²⁷⁴ Best Citizenships, zit. in: Internet-URL: <http://best-citizenships.com/austria-citizenship.htm>.

²⁷⁵ Ebd.

russischen Investor in Kärnten die Staatsbürgerschaft in Aussicht stellte, wobei ein Teil der Investition als Parteispende an Scheuchs damalige Partei, dem BZÖ, erfolgen sollte.

Folgende Tabelle fasst jene erleichterten Einbürgerungsmodi zusammen, die in keine der zuvor genannten fallen:

Tabelle 9: Andere erleichterte Einbürgerungsmodi

	Aufenthaltsdauer und –Form	Rechtsanspruch	Allgemeine Verleihungsvoraussetzungen (§ 10)*	Deutsch- und Demokratiekenntnisse (§10a)
Anerkannte Flüchtlinge	6 Jahre rechtmäßiger und ununterbrochener Aufenthalt	ja	ja	ja
In Österreich geborene Staatenlose	10 Jahre Hauptwohnsitz, die letzten 5 ununterbrochen	ja	ja	ja
Verleihung im Interesse der Republik	6 Jahre rechtmäßiger und ununterbrochener Aufenthalt	ja	ja	ja
Verleihung im besonderen Interesse der Republik	-	nein	außer gesicherter Lebensunterhalt und prinzipieller Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit)	nein

*außer § 10 Abs.1 Z 1 (10 Jahre Aufenthalt)

(selbst erstellte Tabelle; Quelle: RIS StbG 1985, Fassung vom 24.07.2014)

5.5 Einbürgerungsstatistiken

In den 2000er Jahren, als viele alte EU-Staaten mit ähnlicher Migrationsgeschichte wie Österreich ihre Einbürgerungsbestimmungen hinsichtlich ihrer eingesessenen Migrantengemeinschaften liberaler gestalteten, entzog sich Österreich diesem europäischen Trend. Die ÖVP/FPÖ Regierung verschärfte die ohnehin strengen Einbürgerungsbestimmungen mit der Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005: Einige Erleichterungen hinsichtlich frühzeitiger Einbürgerungen wurden eingeschränkt, die ablehnende Haltung bzgl. Doppelstaatsbürgerschaften wurde unterstrichen und das Niveau der erforderlichen Sprachkenntnisse und das Erfordernis von Grundkenntnissen über die demokratische Ordnung sowie die Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes wurde festgelegt. Außerdem wurde in der Regierungsvorlage eine „Vereinheitlichung der Gebühren“²⁷⁶ festgeschrieben. Diametral zu den Verschärfungen der Bedingungen für einbürgerungswillige Fremde wurde die Wiedereinbürgerung von ehemaligen StaatsbürgerInnen erleichtert. Die Grüne Abgeordnete zum Nationalrat Terezija Stoisits formulierte ihre Kritik in einer Stellungnahme wie folgt:

„Die eigentliche Motivationslage wurde nicht ausdrücklich kommuniziert. Sie besteht in einer Verzögerung bis hin zum Ausschluss von der Verleihung der Staatsbürgerschaft für alle Betroffenen und ohne Unterschied. Der Gesetzgeber bietet eine beinahe endlose Reihe an Beispielen dafür. Zuletzt hat er unter dem Titel „der Vereinheitlichung“ kurzfristig mit der Regierungsvorlage eine Gebührenänderung vorgeschlagen. Diese bringt für eine 4köpfige Familie eine Erhöhung der Verleihungsgebühren um mehr als das 3fache. Dass der Gesetzgeber das lapidar als Wertanpassung kommentiert, zeigt, dass er Integration einen hohen Preis, aber keinen Wert beimisst. Prüfungen für minderjährige Kinder, längere Wartezeiten für Minderjährige generell und Hürden bei der Erstreckung der Staatsbürgerschaft auf Kinder und EhegattInnen widersprechen Binsenweisheiten, wonach Integration bei Kindern und innerhalb von Familien besonders fruchtbringend unterstützt werden kann. [...] Menschen, die seit mehreren Jahren hier rechtmäßig ihren Lebensmittelpunkt haben, sollen mit gleichen Rechten und Pflichten an der Gesellschaft partizipieren können. Erst die Gleichstellung schafft überhaupt die Möglichkeit einer vollständigen Integration.“²⁷⁷

Auch der Bundesrat sparte nicht mit Kritik an der Novelle und hat am 25.01.2006 auch einen Einspruch dagegen erhoben, der jedoch wirkungslos blieb. Im März 2006 fasste der Nationalrat einen Beharrungsbeschluss und verabschiedete die Novelle. Der Einspruch des BR wurde wie folgt begründet:

„Mit diesem Gesetzesbeschluss des Nationalrates kommt es zu einer unnötigen Verschärfung der ohnedies strengen geltenden Bestimmungen des Staatsbürgerschaftsrechts. [...] Es gibt [...] keinen Grund für

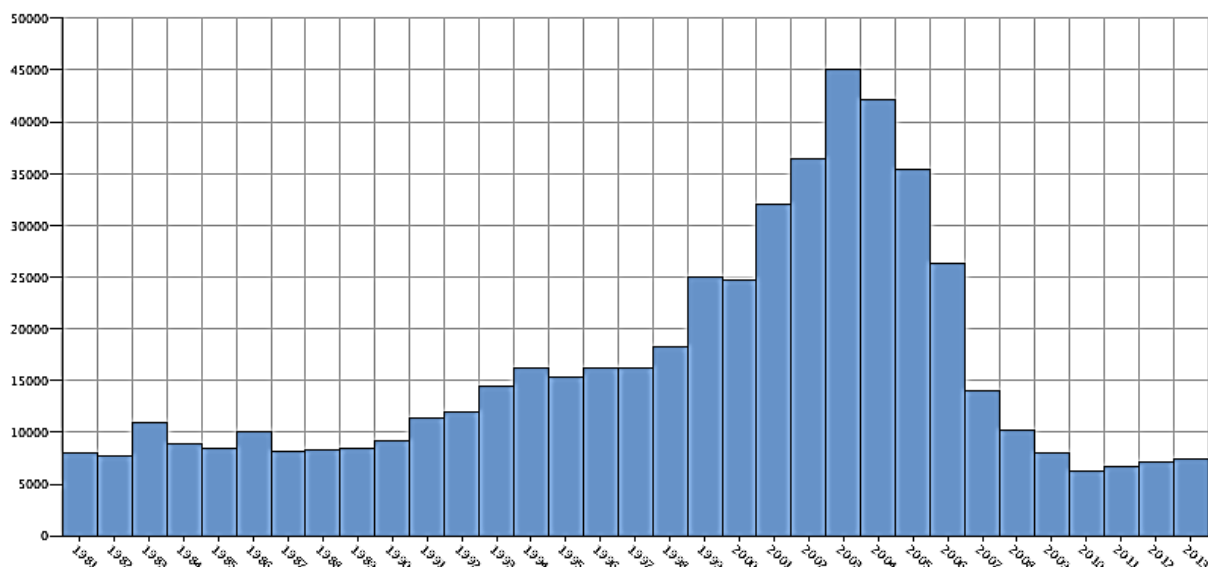
²⁷⁶ RV, 1254 BlgNR 22. GP, zit. in: Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 29.

²⁷⁷ Stoisits, T., zit. in: Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 29-30.

Verschärfungen des bestehenden Staatsbürgerschaftsrechts, welches schon jetzt eines des strengsten Europas ist. [...] Eine erfolgreiche Integration von ausländischen MitbürgerInnen wird damit verhindert. [...] Einen unmittelbaren Handlungsbedarf gibt es nicht – der Anstieg der Einbürgerungen von 1990-2003 war nicht auf vorzeitige Ermessenseinbürgerungen zurückzuführen, sondern vor allem auf reguläre Einbürgerungen und Familienmitglieder. Und im Jahr 2005 ist die Zahl der Einbürgerungen um fast 15% gegenüber dem Jahr 2004 gesunken. [...] Mit einer solchen Vorgangsweise zerstört man Hoffnungen und macht Integrationsbemühungen zunichte.“²⁷⁸

Blickt man auf die Einbürgerungszahlen kann dem Bundesrat inhaltlich Recht gegeben werden. Mit dem Inkrafttreten der Novelle 2006 brachen die Einbürgerungszahlen drastisch ein (siehe Abb. 6) und stabilisierten sich auf niedrigem Niveau. 2003 erfolgten mehr als fünfmal so viele Einbürgerungen als 2013. Im selben Zeitraum erhöhte sich der Anteil der Nicht-StaatsbürgerInnen in der WohnbürgerInnenschaft auf über 12% (siehe Kapitel 2.3).

Abbildung 6: Anzahl der Einbürgerungen 1981-2013

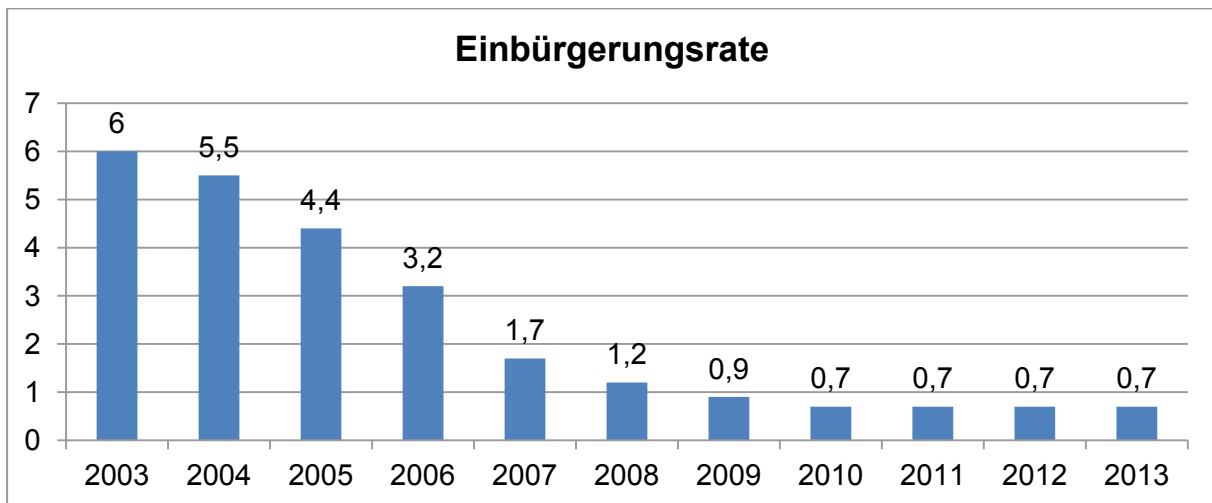


(Quelle: selbst erstellte Grafik mit STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria)

Betrachtet man die Einbürgerungsrate in den letzten zehn Jahren (siehe Abb. 7) ergibt sich folgendes Bild: Wurden 2003 noch sechs von 100 in Österreich lebenden nichtösterreichischen Staatsangehörigen eingebürgert, so fiel dieser Wert in den darauffolgenden Jahren drastisch ab und beträgt nun (in den letzten vier Jahren je) 0,7.

²⁷⁸ BR, 1286 BlgNR 22. GP, zit. in: Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht, S. 30-32.

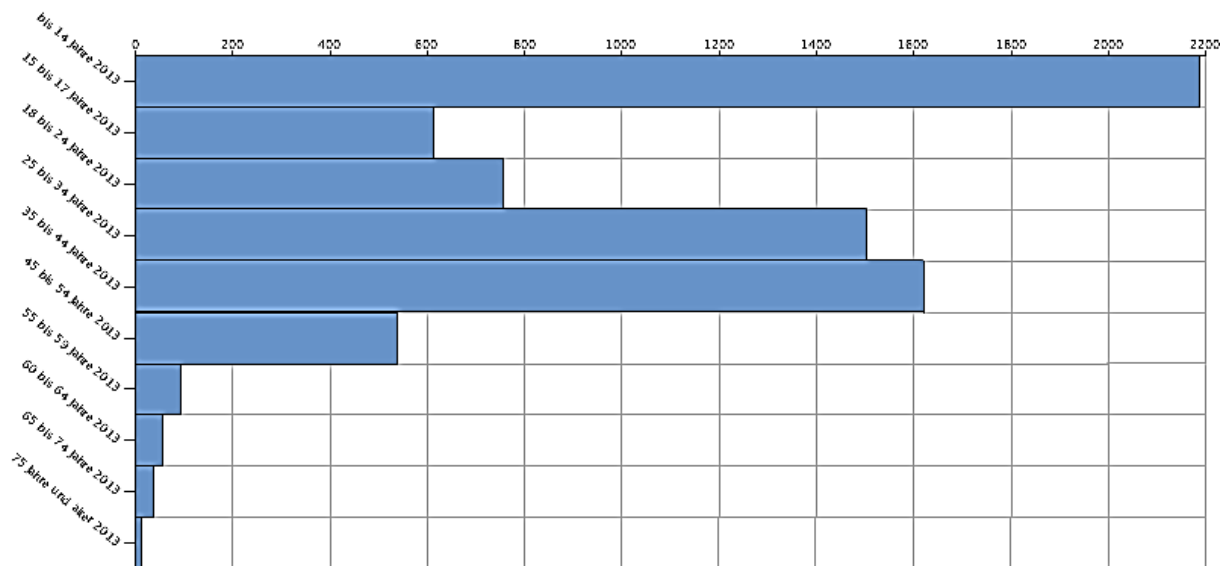
Abbildung 7: Einbürgerungsrate 2003-2013



(selbst erstellte Grafik; Quelle: Statistik Austria, Internet-URL: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/einbuengerungen/index.html)

Betrachtet man die Altersstruktur der eingebürgerten Personen im Jahr 2013 (Abb. 8) fällt auf, dass der Großteil in der Altersgruppe bis 14 Jahre zu finden ist. Gerade in Bezug auf in Österreich geborene Kinder entzieht sich der Gesetzgeber dem europäischen Trend einer Einbürgerungserleichterung (bzw. einer automatischen Einbürgerung) und verlangt neben relativ langen Aufenthaltsbestimmungen (sechs Jahre) auch fast sämtliche allgemeine Einbürgerungsbestimmungen (siehe Kapitel 5.4.1).

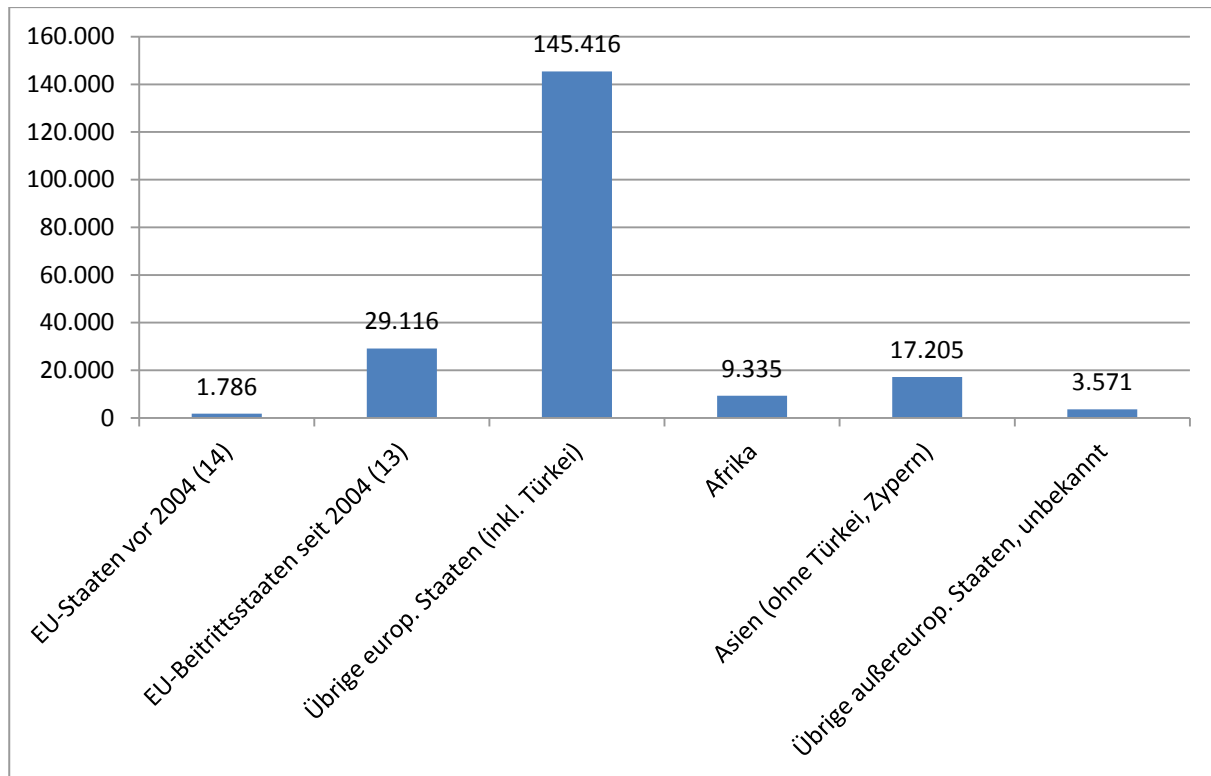
Abbildung 8: Einbürgerungen nach Altersgruppen 2013



(Quelle: selbst erstellte Tabelle mit STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria)

Ein Blick auf die Herkunftsstaaten (Abb. 9) der eingebürgerten Personen (bzw. die Herkunftsstaaten der Eltern der in Österreich geborenen eingebürgerten Kinder und Jugendlichen) lässt sich als Auswirkung des „Gastarbeiter“-Regimes interpretieren. Ein Großteil kommt aus dem ehemaligen Jugoslawien (vor allem Serbien und Bosnien Herzegowina) und der Türkei. Die zweitgrößte Gruppe bilden Personen mit einer Staatsangehörigkeit eines der neuen EU-Beitrittsländer.

Abbildung 9: Einbürgerungen nach bisheriger Staatsangehörigkeit 2003-2013



(selbst erstellte Grafik; Quelle: Statistik Austria, Internet-URL:
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/einbuengerungen/index.html)

6 Das österreichische Wahlrecht

In der österreichischen Bundesverfassung sind drei allgemeine Vertretungskörper, deren Mitglieder von den Wahlberechtigten unmittelbar, unter Ausübung des allgemeinen, freien, gleichen, geheimen und persönlichen Wahlrechts, zu wählen sind, festgeschrieben: der Nationalrat, die Landtage und die Gemeinderäte. Des Weiteren werden in den Bundesländern Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg auch die BürgermeisterInnen direkt gewählt. In den zwei größten Städten der Republik, Wien und Graz, wurden auf Gemeindeebene unmittelbar gewählte Bezirksräte eingerichtet. Die Wahl zum Bundespräsidentenamt erfolgt ebenso per Direktwahl. Die Bestimmungen über Wahlrechte sind im Bundes-Verfassungsgesetz verankert und werden durch Gesetze auf Bundes- bzw. Landesebene (Nationalrats-Wahlordnung, Landtagswahlordnungen, Gemeindewahlordnungen) ergänzt.²⁷⁹

Nach Art. 26 B-VG wird der Nationalrat „vom Bundesvolk [...] nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt“. Die Bundesverfassung bezieht sich aus historischen Gründen nicht auf die StaatsbürgerInnen, wenngleich auch diese gemeint sind, sondern auf das Bundesvolk. Die Formulierung stammt aus dem B-VG von 1920, also aus einer Zeit, als es noch keine einheitliche österreichische Staatsbürgerschaft gab und sich das Bundesvolk aus der Summe aller BundesbürgerInnen zusammensetzte. Die Nationalrats-Wahlordnung von 1992 definiert demzufolge explizit die Staatsbürgerschaft als Voraussetzung für das Recht auf Wahlbeteiligung.²⁸⁰ Selbiges gilt für die Wahl zum BundespräsidentInnenamt. Aufgrund des in Österreich herrschenden ius sanguinis-Prinzips der Staatsbürgerschaftsübertragung genießen selbst AuslandsösterreicherInnen, die weder im Land geboren sind und möglicherweise niemals im Inland gewohnt haben, das Wahlrecht. Die Regelung, dass auch Nachkommen von österreichischen EmigrantInnen, ohne Bindung zum Herkunftsland ihrer Vorfahren, politische Mitbestimmungsrechte in Österreich haben, impliziert ein ethnisches Selbstverständnis der Nation: Die politische Gemeinschaft wird durch eine gemeinsame Abstammung oder Kultur definiert, selbst wenn diese Personengemeinschaft in verschiedenen Staaten lebt, und nicht durch die Wohnbevölkerung, die im Staat lebt und von den Gesetzen direkt betroffen ist.²⁸¹

Das Recht zur Wählbarkeit zu einem/einer Nationalratsabgeordneten setzt ebenso die österreichische Staatsbürgerschaft voraus. Der Ausschluss vom aktiven wie passiven

²⁷⁹ Vgl. Valchars, G. (2006): Defizitäre Demokratie, S. 71.

²⁸⁰ Vgl. § 21 Abs. 1 NRWO 1992, BGBl. 471/1992.

²⁸¹ Vgl. Bauböck, R. (2006): Migration und politische Beteiligung, S. 211.

Wahlrecht für StaatsbürgerInnen kann nur aufgrund einer individuellen richterlichen Verurteilung und Entscheidung erfolgen. Der Ausschluss vom Wahlrecht beginnt mit Rechtskraft des Urteils und endet, sobald die Strafe vollstreckt ist und mit Freiheitsentziehung verbundene vorbeugende Maßnahmen vollzogen oder weggefallen sind.²⁸²

Mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht wurde die Unionsbürgerschaft eingeführt, welche ein Wahlrecht auf kommunaler Ebene und zum Europaparlament für EU-BürgerInnen beinhaltet, die in anderen Mitgliedstaaten leben. Seit dem Beitritt Österreichs zur EU 1995 genießen im Land lebende UnionsbürgerInnen ein lokales Wahlrecht, ausgedrückt durch das Recht auf die Teilnahme an Gemeinderatswahlen bzw. das Recht, sich als Gemeinderat/Gemeinderätin (oder Bezirksrat/Bezirksrätin in Wien) wählen zu lassen. In Wien, wegen seiner Funktion als Gemeinde und als Bundesland, beschränkt sich das Wahlrecht auf die jeweiligen Bezirksvertretungen. In den Bundesländern, in denen die BürgermeisterInnen direkt gewählt werden, können EU-BürgerInnen ebenfalls an den Wahlen teilnehmen, sich aber nicht als KandidatInnen aufstellen lassen.²⁸³

In den letzten Jahrzehnten wurde das Wahlrecht für österreichische StaatsbürgerInnen in Bezug auf Altersgrenzen (von 18 auf 16 Jahre im Jahr 2007) sowie die Inklusion von permanent im Ausland lebenden ÖsterreicherInnen und deren Nachkommen durch die Einführung der Möglichkeit der Briefwahl signifikant erweitert. Seit dem Beitritt Österreichs zur EU genießen auch im Land lebende UnionsbürgerInnen das Wahlrecht auf lokaler Ebene. In Bezug auf Partizipationsmöglichkeiten von Drittstaatsangehörigen gibt es, abgesehen vom fehlgeschlagenen Versuch des AusländerInnenwahlrechts in Wien, fast keine Angebote:

„When looking at foreigners’ rights to vote only the absolute minimum as demanded by EU law is provided for. An Attempt to extend voting rights at the local level to third country nationals in Vienna has been found unconstitutional in 2004.“²⁸⁴

6.1 Kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige

Durch die Unionsbürgerschaft genießen EU-BürgerInnen das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben. In einigen Mitgliedstaaten werden kommunale Wahlrechte durch nationale Gesetze oder kommunale Wahlordnungen auch für BürgerInnen aus Drittstaaten ermöglicht (beispielsweise in den

²⁸² Vgl. Art. 26 Abs. 4 und 5 B-VG bzw. § 41 NRWO.

²⁸³ Vgl. Stern, J. & G. Valchars (2013): Access to electoral rights, S. 5-6.

²⁸⁴ Ebd., S. 1.

skandinavischen Ländern, Irland und den Niederlanden). Ein *Europarat-Übereinkommen* aus dem Jahr 1992 über die *Beteiligung der AusländerInnen am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene* sieht ebenfalls ein Wahlrecht für alle AusländerInnen nach fünfjährigem Aufenthalt vor, wurde aber nur von wenigen Mitgliedsstaaten unterzeichnet. Das Abkommen trat 1997 in Kraft, blieb aber aufgrund der wenigen Unterzeichnerstaaten ohne große Wirkung.²⁸⁵

Die Argumente für ein Wahlrecht folgen im Prinzip dem an anderer Stelle in der Arbeit schon genannten Betroffenheitsprinzip: Die demokratische Legitimation des Selbstverwaltungskörpers werde durch den Ausschluss vom Recht der Mitbestimmung von unmittelbar betroffenen Menschen in Mitleidenschaft gezogen und der Abgabepflicht an die Gemeinde würde kein entsprechendes Mitspracherecht gegenüber stehen. Außerdem würde die Einbindung von MigrantInnen in die Wohnsitzgemeinde der Integration zuträglich sein. GegnerInnen wiederum befürchten ein Ansteigen der subjektiven Bedrohungsgefühle der einheimischen Gesellschaft, was wiederum zu vermehrten Problemen und AusländerInnenfeindlichkeit führen könnte. Außerdem bestehe die Gefahr des Imports von Konflikten aus den Heimatregionen der neuen Wahlberechtigten. Der demokratische Staatsaufbau würde ebenso durch ein kommunales Wahlrecht untergraben, da es für die verschiedenen Ebenen im Folgenden unterschiedliche Elektorate gebe. Schlussendlich, so argumentieren GegnerInnen, würden ImmigrantInnen Entscheidungen treffen, die sie möglicherweise auf Dauer nicht verantworten müssten.²⁸⁶

In Österreich gibt es auf keiner der drei Ebenen ein Wahlrecht für im Land lebende Drittstaatsangehörige. Wie bereits erwähnt scheiterte ein Versuch in Wien. Im Dezember 2002 beschloss der Wiener Landtag mehrheitlich mit den Stimmen der SPÖ und der Grünen die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für Drittstaatsangehörige auf Bezirksebene. Als Voraussetzung war ein vorangegangener mindestens fünfjähriger ununterbrochener Aufenthalt (Hauptwohnsitz) im Gemeindegebiet vorgesehen. ÖVP und FPÖ, die im Landtag gegen das AusländerInnenwahlrecht votierten, brachten die Causa wegen vermuteter Verfassungswidrigkeit vor den VfGH, der die entsprechende Regelung per Bescheid auch im Juni 2014 aufhob. Somit war dem Versuch der Einführung eines Wahlrechtes für Drittstaatsangehörige nach 18 Monaten ein Ende gesetzt, ohne dass es nur einmal zur Anwendung gekommen wäre. Der VfGH bezog sich in seiner Entscheidung auf einen der Grundbausteine der Verfassung, nämlich auf das demokratische Prinzip, welches in Artikel 1 festgeschrieben ist: „*Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.*“²⁸⁷ Wie an anderer Stelle schon erläutert, ist mit „Volk“ ausschließlich die Summe der StaatsbürgerInnen gemeint. Da die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Wahlen zum

²⁸⁵ Vgl. Bauböck, R. (2006): Migration und politische Beteiligung, S. 214.

²⁸⁶ Vgl. Jawhari, R. (2000): Wegen Überfremdung abgelehnt, S. 23.

²⁸⁷ Art. 1 B-VG.

Nationalrat, den Landtagen und den Gemeinderäten lediglich Ausflüsse dieses demokratischen Grundprinzips darstellen, kann der VfGH jegliche Bestimmung, die im Widerspruch zu diesem (oder einem anderen der fünf Grundprinzipien) steht, als verfassungswidrig aufheben.²⁸⁸

In einigen Städten existieren bereits seit längerem Partizipationsmodelle für ImmigrantInnen auf lokaler Ebene: Sogenannte AusländerInnenbeiräte vertreten die Interessen der MigrantInnen beispielsweise in Graz, Linz, Steyr und Schwechat in den jeweiligen Gemeinderäten. Beteiligungsmöglichkeiten reichen hier, je nach Stadt unterschiedlich, von einem bloßen Recht auf Information und Stellungnahme bis hin zu einem Rede- und Antragsrecht.²⁸⁹ Diese kommunalen Beiratsmodelle dürfen jedoch nicht mit einem AusländerInnenwahlrecht verwechselt werden, auch wenn manche politischen AkteurInnen diese Modelle als Vorstufe dazu gesehen haben. Die Einrichtung folgt unter anderem einer Empfehlung des Europarates 1992 innerhalb des *Übereinkommens über die Beteiligung von AusländerInnen am kommunalen öffentlichen Leben*. Die AusländerInnenbeiräte sind ausschließlich Beratungsorgane der Kommunalgremien und besitzen kein Stimmrecht in den Gemeinderatsausschüssen. Aus diesem Grund können sie de facto nicht als Instrumente der demokratischen Mitbestimmung bezeichnet werden:

„Der Ausschluss machtloser Gruppen aus dem politischen Raum kann durch die Einbindung in kommunale Strukturen sicher nicht beseitigt werden und ersetzt keinesfalls das Wahlrecht. [...] Wenn es auf Dauer kein, die Beiräte ergänzendes, Gleichheit und Gemeinsamkeit förderndes Wahlrecht gibt, wird eine weitere Schwachstelle der Beiratsidee offensichtlich: Differenz wird zur Basis politischen Agierens und verstärkt Partikularität.“²⁹⁰

6.2 Vier Idealtypen von Wahlrechtsordnungen:

In Bezug auf das Wahlrecht von im Land aufenthaltsberechtigten Nicht-StaatsbürgerInnen (siehe „denizens“; im Folgendem als WohnbürgerInnen bezeichnet) und ausgewanderten StaatsbürgerInnen kann man idealtypisch in den entwickelten Demokratien zwischen vier Wahlordnungen unterscheiden, abhängig von der Kombination aus Territorial- und Zugehörigkeitsprinzip:²⁹¹

- Ansässige StaatsbürgerInnen: Das idealtypisch restriktivste Modell inkludiert nur im Land wohnhafte StaatsbürgerInnen; WohnbürgerInnen und ausgewanderte

²⁸⁸ Vgl. Valchars, G. (2006): Defizitäre Demokratie, S. 83-94.

²⁸⁹ Vgl. Jawhari, R. (2000): Wegen Überfremdung abgelehnt, S. 22.

²⁹⁰ Riegler, H. (1996): Seismographen der Demokratie, S. 148.

²⁹¹ Vgl. Caramani, D. & O. Strijbis (2011): Discrepant Electorates, S. 6.

StaatsbürgerInnen ohne regulären Wohnsitz im Heimatland sind vom Elektorat ausgeschlossen.

- Alle StaatsbürgerInnen: Dieses Modell sieht eine Inklusion aller StaatsbürgerInnen in die WählerInnenschaft vor, unabhängig von ihrem Aufenthaltsort. Ausgewanderte StaatsbürgerInnen ohne regulären Wohnsitz im Heimatland haben ebenfalls ohne Einschränkung das Wahlrecht.
- Ansässige Staats- und WohnbürgerInnen: Dieser Idealtyp basiert völlig auf dem Aufenthalt. Alle Einwohner mit rechtmäßigem Aufenthalt im Land, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, genießen das Wahlrecht.
- Alle Staats- und WohnbürgerInnen: Dieser Idealtyp inkludiert alle StaatsbürgerInnen (unabhängig von ihrem Aufenthalt), sowie alle WohnbürgerInnen (unabhängig von der Staatsangehörigkeit).

In Bezug auf die beschriebenen vier Idealtypen von Wahlrechtsmodellen kann für Österreich klar das Modell der Inklusion aller StaatsbürgerInnen in das Elektorat identifiziert werden. Seit der Einführung der Briefwahl ist es auch AuslandsösterreicherInnen, ohne Wohnsitz im Inland, ein Leichtes, an Nationalratswahlen teilzunehmen. Selbst ihren Nachkommen, durch das Abstammungsprinzip ebenfalls österreichische StaatsbürgerInnen, die vielleicht nie in Österreich gelebt haben, steht das Wahlrecht zur Verfügung. Auch das Herabsetzen des gesetzlichen Wahlalters auf 16 Jahre erweiterte den Kreis der WählerInnenschaft, ebenso wie die durch die Unionsbürgerschaft garantierten Rechte der im Land lebenden EU-BürgerInnen an kommunalen wie Europaparlaments-Wahlen teilzunehmen. In Bezug auf Partizipationsmöglichkeiten von Drittstaatsangehörigen zeigt die Republik wenig Interesse an politischer Inklusion. Einzig beratende AusländerInnenbeiräte auf kommunaler Ebene können als kleines Zugeständnis an das *Übereinkommen über die Beteiligung der AusländerInnen am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene* bezeichnet werden. Durch die ausschließlich beratende Tätigkeit und dem de facto Ausschluss aus dem eigentlichen politischen Entscheidungsfindungsprozess erfüllen sie jedoch nicht die Kriterien eines wirklichen Instruments der kommunalen Mitbestimmung.

Der gescheiterte Versuch der Einführung des AusländerInnenwahlrechts in Wien veranschaulicht einen prinzipiellen Tatbestand betreffend politischer Teilhabe in Österreich: Politische Inklusion wird, vor allem auf Grund der Baugesetze bzw. Grundprinzipien der österreichischen Verfassung, über das Staatsbürgerschaftsrecht geregelt. Eine Änderung des Wahlrechts hinsichtlich der Beteiligung von Drittstaatsangehörigen, nachdem es den Artikel 1 der Bundesverfassung berührt, ist, wie am Beispiel Wien veranschaulicht, politisch und rechtlich auch gar nicht so einfach durchzusetzen. Jede gravierende Veränderung eines der

Grundprinzipien – in diesem Fall wäre das demokratische Prinzip – gilt als Gesamtänderung der Bundesverfassung und verlangt nach einer obligatorischen Volksabstimmung.

Bauböck spricht im Zusammenhang mit der österreichischen Wahlrechtsordnung von einem „Wahlrecht mit Demokratiedefizit“²⁹². In Österreich leben über eine Million Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit (ca. 12,5% der Gesamtbevölkerung, siehe Kapitel 2.3). Dieser beträchtliche Anteil an der österreichischen Wohnbevölkerung ist von Wahlen auf nationaler Ebene (und alle Nicht-EU-BürgerInnen auf allen Ebenen) ausgeschlossen und stellt Bauböck zufolge die repräsentative Demokratie in Österreich vor Legitimationsprobleme:

*„Der Grundgedanke der repräsentativen Demokratie ist: Jede staatliche Herrschaft beruht auf Zwang. Dieser ist nur dann legitim, wenn die Menschen, die ihm unterworfen sind, dieselben sind, die in der Gesetzgebung repräsentiert werden. Wenn zwölf Prozent der Gesetzesunterworfenen in der Gesetzgebung nicht repräsentiert sind, dann gibt es ein gravierendes Demokratiedefizit.“*²⁹³

Betrachtet man die Stadt Wien allein, ergibt sich ein noch drastischeres Bild: 20,1% der Wohnbevölkerung der Bundeshauptstadt sind ausländische Staatsangehörige. EU-weit liegt man hier an siebenter Stelle. Spitzenreiter ist Luxemburg (63,8%) gefolgt von Brüssel (33,8%). Abgesehen von den beiden Spitzenreitern, deren hoher AusländerInnenanteil wohl auf den Sitz wichtiger europäischer Institutionen zurückzuführen ist, liegen nur noch die Städte Riga, London, Tallinn und Dublin vor Wien (alle zwischen 20,3% und 26%).²⁹⁴

Die Stadt Wien hat zwar versucht, diesem großen Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung durch die Einführung des AusländerInnenwahlrechts Rechnung zu tragen, nur wurde dies vom VfGH unterbunden. Übrigens argumentierte der VfGH in seiner Entscheidung ähnlich wie sein deutsches Pendant in Karlsruhe 1990: Das Wahlvolk muss in allen Wahlen identisch sein und kann bei nationalen nicht anders zusammengesetzt sein als bei kommunalen Wahlen. Jedoch erkannten die RichterInnen in Deutschland das ursprüngliche Problem des Partizipationsausschlusses eines Großteils ihrer Gesellschaft und zeigten dem Gesetzgeber einen möglichen Ausweg an: Erleichterter Zugang zu Staatsbürgerschaft (bzw. unter bestimmten Umständen Duldung von Doppelstaatsbürgerschaften) als Alternative zum AusländerInnenwahlrecht. Österreich hat in Bezug auf dieses demokratische Defizit den diametral anderen Weg gewählt: Seit 1998 hat jede Novelle des Staatsbürgerschaftsrechts die Einbürgerungshürden erhöht. Eine EUDO-Citizenship-Studie, ausgearbeitet für das

²⁹² Bauböck, R., zit. in: Online-Standard, Internet-URL: <http://derstandard.at/1376533970336/Ein-Wahlrecht-mit-Demokratiedefizit>.

²⁹³ Bauböck, R., ebd.

²⁹⁴ Vgl. Online-Standard, Internet-URL: <http://derstandard.at/2000006462161/Wien-liegt-beim-Auslaenderanteil-auf-Platz-7-der-EU-Hauptstaedte>.

Europaparlament, kommt zum Schluss, dass in Österreich eine starke Diskrepanz bezüglich der Rechte für AuswanderInnen bzw. für EinwanderInnen vorherrscht. Während ausgewanderte StaatsbürgerInnen und deren Nachkommen (immerhin ca. 500.000 ÖsterreicherInnen leben permanent im Ausland, und ca. die Hälfte davon ist wahlberechtigt) unkompliziert per Briefwahl an Nationalratswahlen teilnehmen können, gehört Österreich zu jener Minderheit von zwölf EU-Staaten, die das Wahlrecht strikt an die Staatsbürgerschaft koppeln, vom Aufenthalt unabhängig machen und somit de facto keinerlei Partizipationsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige anbietet. In den 16 anderen EU-Staaten gibt es Mitbestimmungsrechte für Drittstaatsangehörige in Form von Wahlrechten auf kommunaler und teilweise auch auf regionaler Ebene.²⁹⁵

²⁹⁵ Vgl. Bauböck, R., in: Online-Standard, Internet-URL: <http://derstandard.at/1376533970336/Ein-Wahlrecht-mit-Demokratiedefizit>.

7 Europäischer Vergleich

In diesem Kapitel wird die Inklusivität des österreichischen politischen Systems mit anderen ausgewählten EU-Staaten (bzw. EU-15 und EU-12) in den Bereichen „Politische Partizipationsmöglichkeiten“, „Zugang zur Staatsbürgerschaft“ und die Bestimmungen bzgl. „Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörige“ verglichen. Grundlage für diesen Vergleich ist der *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX), der seit 2004 erstmals migrationsspezifische Policies in den EU-Mitgliedsstaaten untersucht und vergleicht. Für den Vergleich werden mittlerweile 148 Indikatoren in folgenden sieben Politikfeldern herangezogen: Arbeitsmarktzugang (*labour market access*), Familienzusammenführung (*family reunion*), Bildung (*education*), Langzeitaufenthalt (*long-term residence*), politische Partizipation (*political participation*), Zugang zur Staatsbürgerschaft (*access to nationality*) und Nicht-Diskriminierung (*anti-discrimination*). Das MIPEX-Projekt wird vom *Barcelona Centre of International Affairs* (CIDOB) und der *Migration Policy Group* (MPG) geleitet und von bis zu 37 nationalen think-tanks, NGOs, Universitäten und Forschungsinstituten unterstützt.

Mittlerweile können auf der Homepage die Daten von allen EU-Mitgliedstaaten und anderen ausgewählten westlichen Staaten verglichen werden. Von den insgesamt 37 untersuchten Staaten belegt Österreich, bei einem Vergleich aller sieben Politikfelder, den 27. Platz (gemeinsam mit Kroatien) und somit den schlechtesten Platz eines alten EU-Mitgliedsstaates (die alten EU-Staaten vor der Osterweiterung 2004: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien). Den ersten Rang belegt Schweden, den letzten die Türkei. Die übrigen alten EU-Mitgliedsstaaten liegen alle geschlossen in den vorderen Rängen bzw. in der ersten Hälfte des Rankings. Griechenland und Irland, als zweitschlechteste der alten EU-15 Länder, liegen ex aequo an 17. Stelle.²⁹⁶

Für die folgenden Vergleiche in den Grafiken werden drei der sieben Politikfelder – jene, die für die vorliegende Arbeit relevant sind – verglichen: „Politische Partizipation“, „Zugang zur Staatsbürgerschaft“ und „Langzeit-Aufenthalt“.

²⁹⁶ Vgl. MIPEX, Internet-URL: <http://www.mipex.eu/austria>.

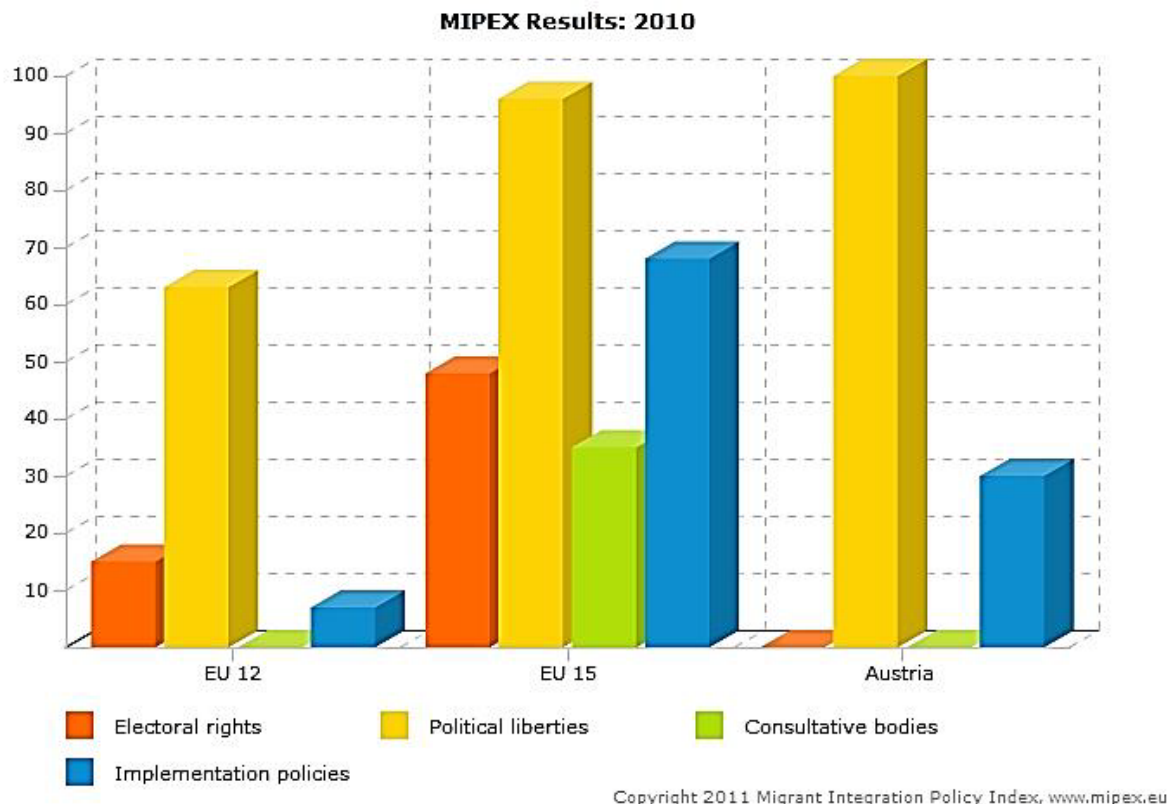
7.1 Politische Partizipation

Der MIPEX Vergleich im Politikfeld „Politische Partizipation“ bedient sich vier Hauptindikatoren, die wiederum in Unterkategorien aufgeteilt sind und vergibt nach inklusionsbedingten Gesichtspunkten hinsichtlich Drittstaatsangehörigen Punkte. Die vier Hauptindikatoren sind: Wahlrechte (*electoral rights*), politische Grundfreiheiten (*political liberties*), beratende Körperschaften (*consultative bodies*) und Implementierungspolitiken (*implementation policies*).

Wie in der folgenden Grafik ersichtlich (Abb. 10), und auch im vorherigen Hauptkapitel besprochen, gibt es in Österreich kein Wahlrecht für Drittstaatsangehörige. Als Beispiel für die Errechnung der Punkte möchte ich hier stellvertretend für alle anderen Hauptindikatoren die Unterkategorien für den Indikator Wahlrechte vorstellen: „Wahlrecht auf nationaler Ebene“, „Wahlrecht auf regionaler Ebene“, „Wahlrecht auf lokaler Ebene“ sowie „passives Wahlrecht auf lokaler Ebene“. Keines dieser vier Rechte kann in Österreich von Drittstaatsangehörigen in Anspruch genommen werden, daher ergeben sich null Punkte in diesem Hauptindikator. Selbiges gilt auch für den Indikator der „beratenden Körperschaften“. Um auf die Konvergenz-Theorie von Hansen und Weil (siehe Kapitel 4.3) eingehen zu können, wurden die EU-15-Staaten bzw. die EU-12-Staaten (neue Mitgliedstaaten ohne Kroatien: Bulgarien, Zypern, Tschechien, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei und Slowenien) als Vergleich herangezogen. Die Daten basieren auf dem Jahr 2010. Österreich liegt in Bezug auf politische Partizipation eindeutig außerhalb des europäischen Mainstreams, zumindest was die alten Mitgliedstaaten mit ähnlicher Migrationsgeschichte betrifft. Selbst in den neuen Mitgliedstaaten sind vereinzelt Wahlrechte für Drittstaatsangehörige vorhanden. Einzig im Bereich der Gewährung der politischen Grundfreiheiten glänzt Österreich. Hier liegt man sowohl über dem Durchschnitt der EU-12, sowie auch der EU-15-Staaten. Dennoch belegt Österreich im Gesamtranking „Politische Partizipation“ den letzten Platz unter den EU-15 Ländern, liegt jedoch (punktegleich mit Ungarn) vor allen EU-12 Staaten.²⁹⁷

²⁹⁷ Vgl. MIPEX, Internet-URL: <http://www.mipex.eu/political-participation>.

Abbildung 10: MIPEX Politische Partizipation



EU-12: neue Mitgliedstaaten 2004 bis 2010; EU-15: alte Mitgliedstaaten bis 2004
(Quelle: MIPEX, Internet-Url: www.mipex.eu)

7.2 Zugang zur Staatsbürgerschaft

Die vier Hauptindikatoren zum „Zugang zur Staatsbürgerschaft“ sind die Anspruchsberechtigung (*eligibility*), die Einbürgerungsvoraussetzungen (*conditions for acquisition*), die Statussicherheit (*security of status*) und Doppelstaatsbürgerschaft (*dual nationality*).

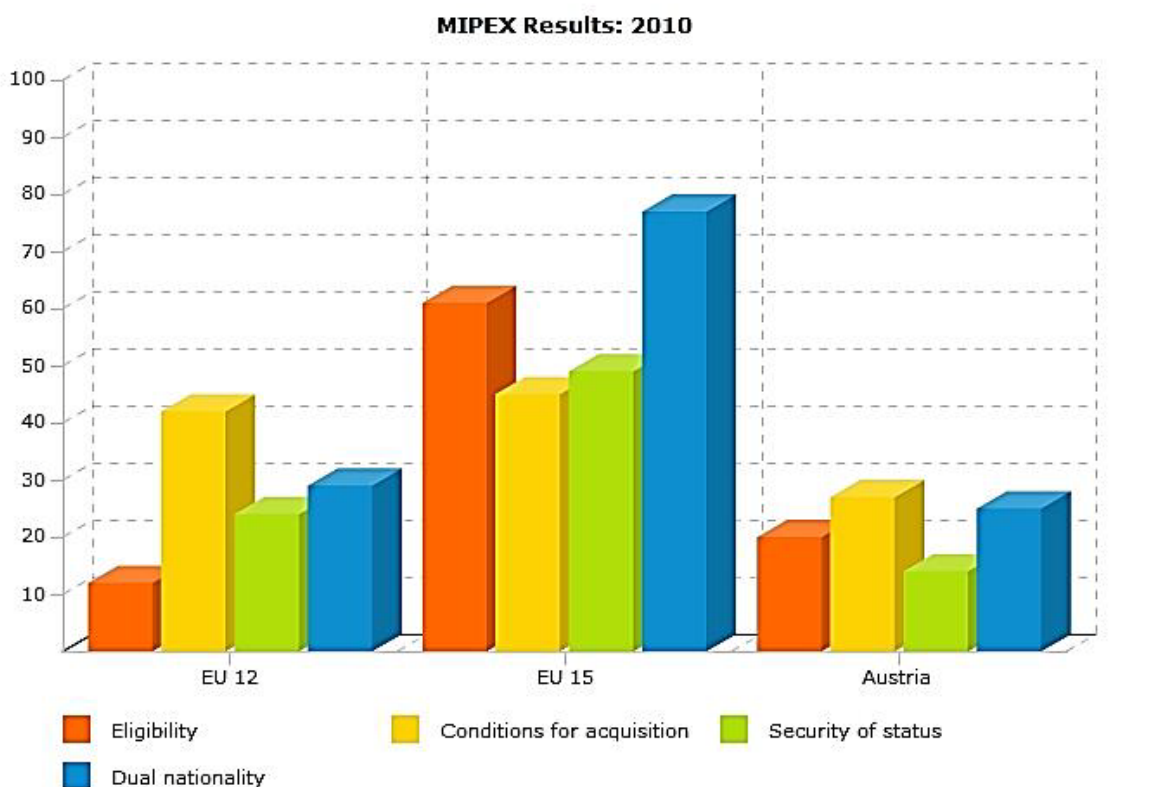
In allen vier Bereichen schneidet Österreich deutlich schlechter als der EU-15 Durchschnitt ab (siehe Abb. 11). Auch im Vergleich mit den neuen EU-Staaten (EU-12) reüssiert Österreich nicht. Nur hinsichtlich der Bestimmungen für bestimmte Personengruppen (Anspruchsberechtigung; z.B.: im Inland geborene AusländerInnen, EhepartnerInnen etc.) schneidet Österreich besser als die EU-12-Länder ab. Im Gesamtranking ergibt sich ein erschreckendes Bild: Nur die baltischen Staaten, die historisch bedingt politische Probleme mit ihren russischen Minderheiten haben, kennen restriktivere Einbürgerungsbestimmungen. Alle

anderen Staaten der EU befinden sich vor Österreich. Auf der MIPEX-Homepage ist folgendes bzgl. des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes zu lesen:

„Becoming an Austrian is one of the riskiest gambles, because the path to citizenship is long, burdensome, discretionary and expensive. Since 2009, applicants need even higher incomes and pay the highest national/länder fees across the EU. More established immigration countries are finding it simpler to grant dual nationality (now 18, recently LU) and jus soli after one or 2 generations (now 15, since 1999, DE, SE, FI, PT, LU, GR). Countries introducing conditions like Austria’s usually let immigrants apply much sooner. Since the 1999 German reform, immigrants are entitled if they meet agreed legal conditions. Compared to Austria, only the Baltics made less progress to encourage common citizenship among nationals and long-settled residents.“²⁹⁸

Beanstandet werden vor allem die hohen Einkommenshürden für die Erlangung bzw. die hohen Kosten (Bundes- und Länderkosten) für die Ausstellung der Staatsbürgerschaft. Die grundlegende Ablehnung von Doppelstaatsbürgerschaften sowie hohe Aufenthaltsbedingungen tragen ebenfalls zum schlechten Ergebnis bei.

Abbildung 11: MIPEX Zugang zur Staatsbürgerschaft



EU-12: neue Mitgliedstaaten 2004 bis 2010; EU-15: alte Mitgliedstaaten bis 2004
(Quelle: MIPEX, Internet-Url: www.mipex.eu)

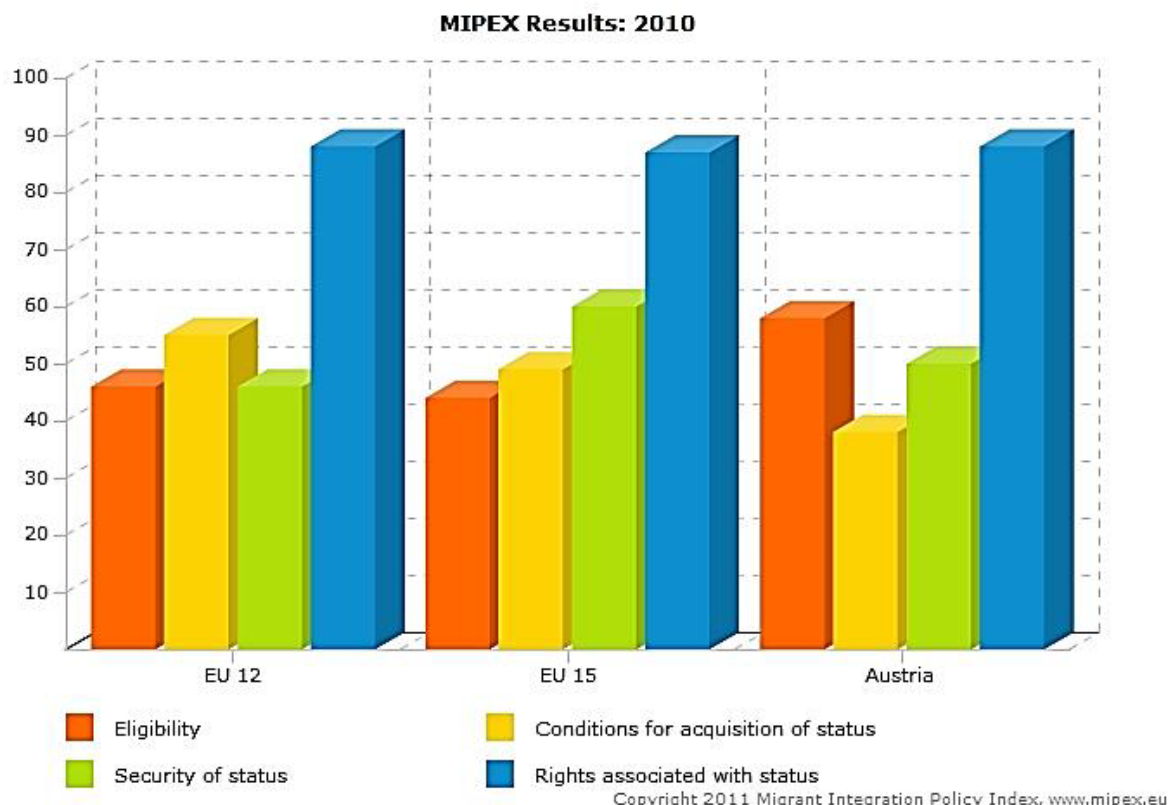
²⁹⁸ MIPEX, Internet-URL: <http://www.mipex.eu/austria>.

7.3 Langzeit-Aufenthalt

Die vier Hauptindikatoren für die Bewertung des „Langzeit-Aufenthalts“ von Drittstaatsangehörigen sind die Anspruchsberechtigung (*eligibility*), die Voraussetzungen für die Erlangung des Status (*conditions for acquisition of status*), die Statussicherheit (*security of status*) und die Rechte, die mit diesem Status verbunden sind (*rights associated with status*).

Aufgrund der *Directive on the Status of Long-term Resident Third Country Nationals 2001*, die auf die Harmonisierung der nationalen Bestimmungen betreffend Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörige abzielt (siehe Kapitel 4.2.1), sind die Unterschiede zwischen den europäischen Ländern hier marginal (siehe Abb. 12). Beim Indikator „Anspruchsberechtigung“ liegt Österreich überdurchschnittlich gut, bei den „Voraussetzungen für die Erlangung dieses Status“ (vor allem wegen Einkommenshürden und bürokratischen Kosten) dagegen etwas unter dem europäischen Durchschnitt.

Abbildung 12: MIPEX Langzeit-Aufenthalt



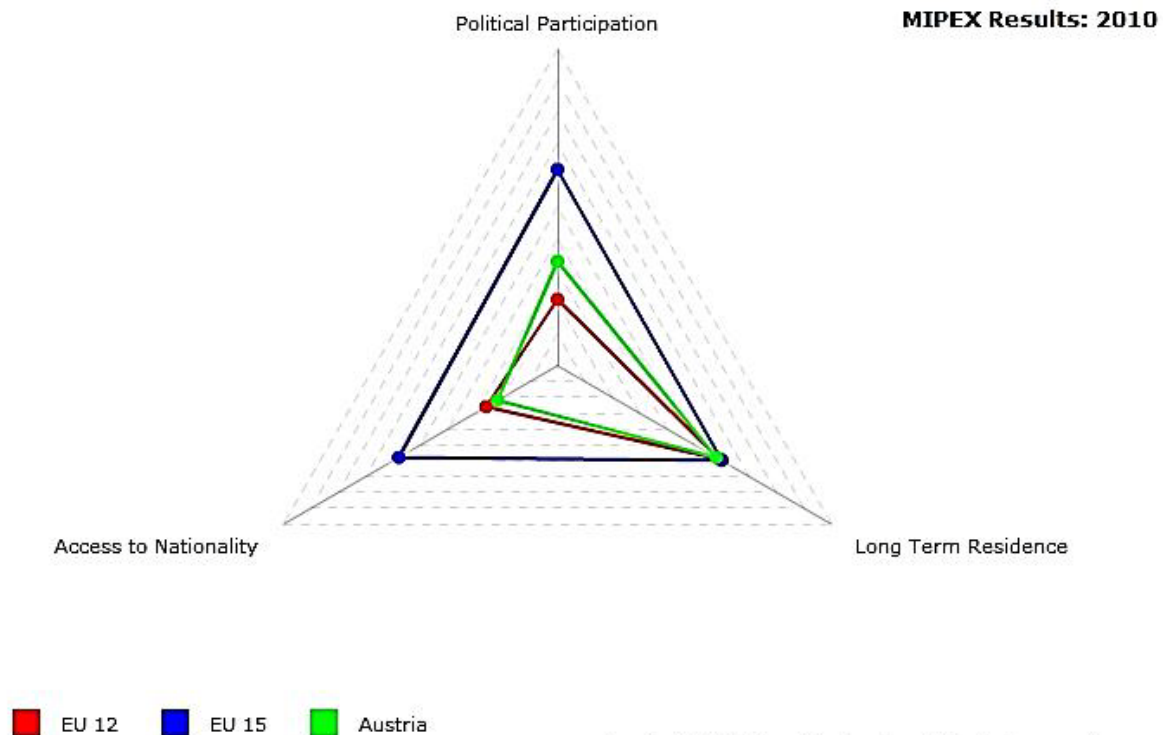
EU-12: neue Mitgliedstaaten 2004 bis 2010; EU-15: alte Mitgliedstaaten bis 2004
 (Quelle: MIPEX, Internet-Url: www.mipex.eu)

Auch wenn Österreich hier relativ gut abschneidet (zumindest im europäischen Durchschnitt), tröstet das aber nicht über das allgemeine Bild bzgl. Inklusionsangeboten für hier lebende Drittstaatsangehörige hinweg:

„Long-term residence, where Austria does best, is just average for most European countries. Other established immigration countries tend to provide better opportunities for immigrants to participate politically, become citizens, and fight discrimination.“²⁹⁹

Betrachtet man die drei vorgestellten Indikatoren „Politische Partizipation“, „Zugang zur Staatsbürgerschaft“ und „Langzeit-Aufenthalt“ gemeinsam und vergleicht sie mit dem Durchschnitt der EU-15 bzw. EU-12-Staaten, ergibt sich folgendes Bild (Abb. 13):

Abbildung 13: Vergleich der drei Hauptindikatoren



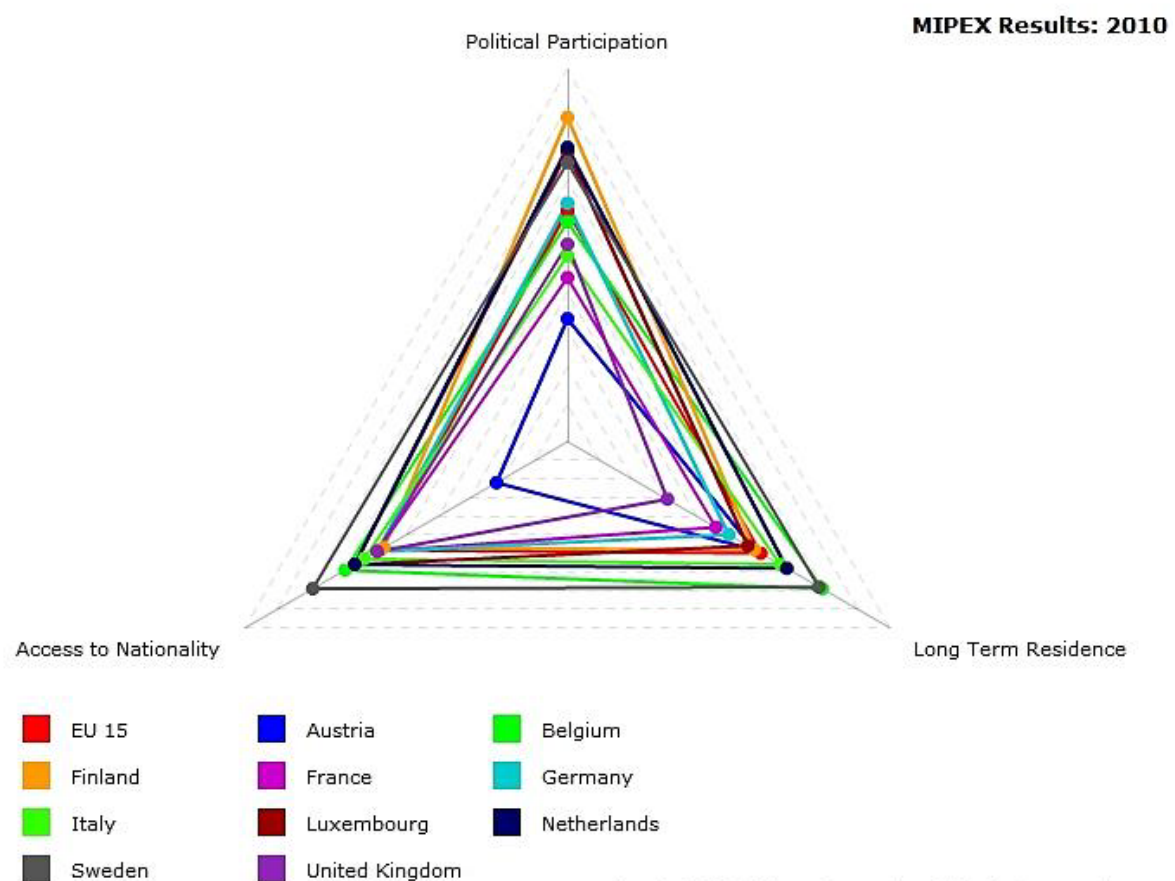
EU-12: neue Mitgliedstaaten 2004 bis 2010; EU-15: alte Mitgliedstaaten bis 2004
(Quelle: MIPEX, Internet-Url: www.mipex.eu)

Abbildung 13 verdeutlicht, dass Österreich bezüglich der Inklusion von Drittstaatsangehörigen eher den neuen EU-Mitgliedsstaaten ähnelt, als den alten mit ähnlicher Migrationsgeschichte.

²⁹⁹ MIPEX, Internet-URL: <http://www.mipex.eu/austria>.

Vergleicht man ausgewählte westeuropäische Staaten untereinander (Abb. 14), kann die These von Hansen und Weil (siehe Kapitel 4.3), wonach nach den großen Einwanderungswellen in den 1960ern und 1970ern ein Trend Richtung Konvergenz bzw. Liberalisierung der einzelstaatlichen *citizenship-policies* erfolgte, bestätigt werden. Mit einer Ausnahme: Österreich. In den Bereichen „Zugang zur Staatsbürgerschaft“ und „Politische Partizipation“ schneidet Österreich deutlich schlechter ab als andere westeuropäische Staaten, einzig beim „Langzeitaufenthalt“ liegt man im westeuropäischen Durchschnitt. Dieses aber auch nur aufgrund der Verpflichtung gegenüber der *Long-term Residents Directive*. Durch das durch den Vertrag von Amsterdam garantierte Recht des *opting out* aus der Richtlinie, von dem Großbritannien Gebrauch machte, erklärt sich das schlechte Abschneiden des Vereinigten Königreiches beim Langzeitaufenthalt (siehe Kapitel 4.2.1).

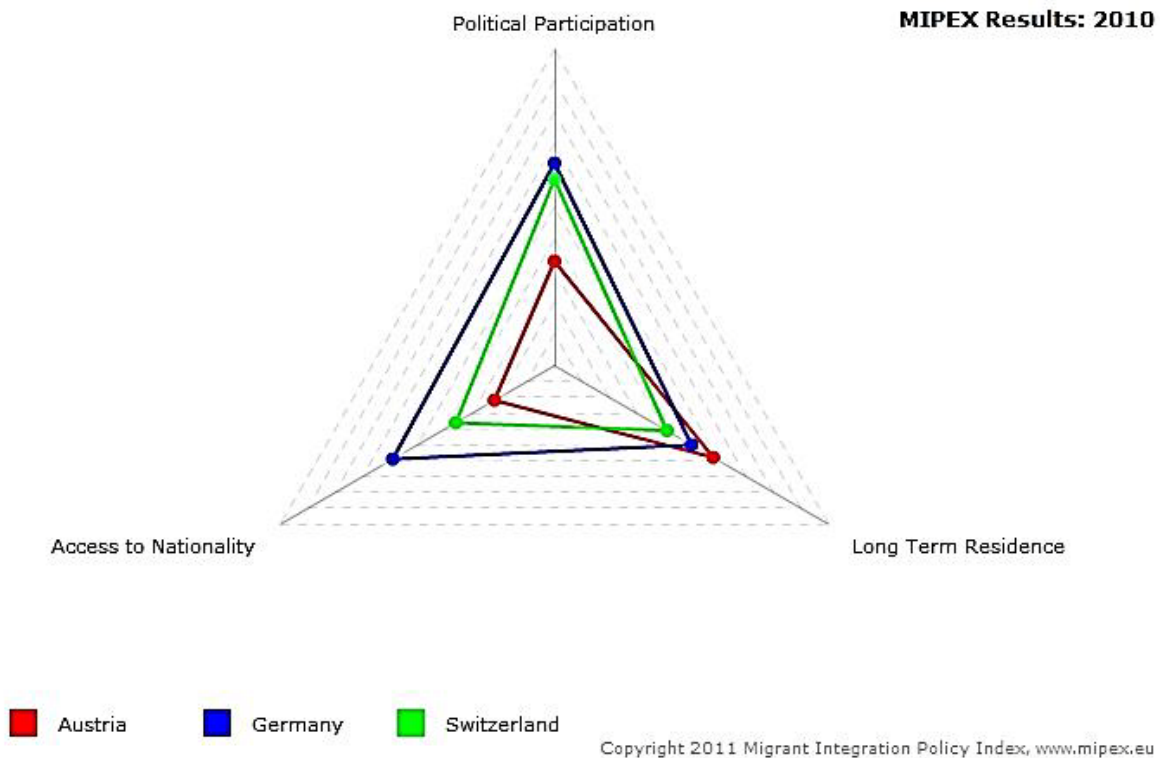
Abbildung 14: Österreich im Vergleich mit Staaten mit ähnlicher Migrationsgeschichte



EU-15: alte Mitgliedstaaten bis 2004
 (Quelle: MIPEX, Internet-Url: www.mipex.eu)

Ein Vergleich zwischen den deutschsprachigen Ländern Europas (Abb. 15) zeichnet ein ähnliches Bild. Deutschland und die Schweiz, mit ähnlichen „Gastarbeiter“-Programmen in den 1960ern und 1970ern wie Österreich, haben vor allem bzgl. „politischer Partizipation“ und „Zugang zur Staatsbürgerschaft“ Inklusionsangebote für ihre ausländischen WohnbürgerInnen in den letzten Jahr(zehnt)en politisch umgesetzt.

Abbildung 15: Vergleich der deutschsprachigen Staaten



(Quelle: MIPEX, Internet-Url: www.mipex.eu)

8 Resümee und Ausblick

Während Anfang der 1960er Jahre in Österreich nur knapp über 100.000 ausländische Staatsangehörige lebten (ca. 1,4% der Gesamtbevölkerung), verzehnfachte sich die Anzahl bis zum Jahr 2014 auf rund 1.066.000 (ca. 12,5% der Gesamtbevölkerung). Auch wenn global gesehen Migration kein neues Phänomen darstellt, kann für den nord- und westeuropäischen Raum durchaus von einem „Zeitalter der Migration“ gesprochen werden. In Österreich erklärt sich der beträchtliche Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung einerseits durch die „Gastarbeiter“-Anwerbungen in den 1960ern und 1970ern, sowie andererseits durch Migrations- und Fluchtbewegungen im Zuge der Krisen, und letztendlich des Zusammenbruchs, der kommunistischen Systeme in Ost- und Südosteuropa. Die Tatsache, dass mittlerweile knapp über die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung UnionsbürgerInnen sind, begründet sich durch den EU-Beitritt Österreichs 1995 und der damit einhergehenden Niederlassungsfreiheit, bzw. durch den Beitritt der osteuropäischen Länder seit dem Jahr 2004. Die schon in Österreich lebenden WohnbürgerInnen aus den neuen Beitrittsländern wurden so über Nacht von Drittstaatsangehörigen, mit allen Implikationen für das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, zu UnionsbürgerInnen mit allen, durch das Unionsrecht garantierten, Rechten – einschließlich des Wahlrechts auf kommunaler und europaparlamentarischer Ebene. Dieses Beispiel veranschaulicht wie durchlässig und veränderbar Zugehörigkeiten zu einer sich immer neu definierenden Gemeinschaft sind.

Die einzelnen alten EU-Staaten vor der Erweiterungsrunde 2004 (EU-15) sahen sich mit einer ähnlichen Ausgangslage wie Österreich konfrontiert. In Europa lebten und arbeiteten am Ende des alten Jahrtausends Millionen von Drittstaatsangehörigen, die nicht nur vom politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess ausgeschlossen waren, sondern ebenso vom Zugang zu den nationalen Wohlfahrtsystemen, welche ausschließlich jenen vorbehalten waren, die in den Rahmen der nationalen *social citizenship* fielen, also den StaatsbürgerInnen. Mit dem Vertrag von Amsterdam und der Überführung der Politikfelder Migrations-, Zuwanderungs- und Asylpolitik in die gemeinschaftsrechtliche erste Säule forcierte die Kommission ein Modell einer *civic-citizenship*, das den Langzeitaufenthalt-Drittstaatsangehörigen substantielle Rechte, vor allem in Bezug auf die Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme, garantierte. Dieser auf Rechte basierende, partizipationsorientierte Zugang manifestierte sich in der Verabschiedung einer Reihe von Richtlinien zu Beginn der 2000er Jahre, die die Sichtweise auf Integration als Gleichbehandlung, soziale Inklusion und gleichberechtigter Teilhabe widerspiegeln. Österreich war eines jener Länder, die auf die Aufnahme von Sanktions-basierenden

Integrationsmaßnahmen in der abschließenden Verhandlungsrunde zur *Long-term Residents Directive* insistierte. Mehr noch – während die anderen Staaten der EU-15 in der Periode der Stabilisierung der ersten großen Einwanderungswelle ihre Einbürgerungsbestimmungen liberalisierten, verschärfte Österreich, vor allem mit den Staatsbürgerschaftsrechts-Novellen 1998 und 2005, diametral dazu seine Bestimmungen. In einer vergleichenden Länderstudie aus dem Jahr 2001 (also noch vor den Verschärfungen 2005) kamen Hansen und Weil daher zum Schluss, dass Österreich die einzige Ausnahme in der in Kapitel 4.3 vorgestellten Konvergenz-Theorie ist.

Der im Kapitel 7 gezogene Vergleich mit anderen europäischen Staaten mit Hilfe des MIPEX (mit Daten aus dem Jahr 2010) bestätigt dieses Bild. Im Bereich „Politische Partizipation“ belegt Österreich den letzten Platz unter den 15 alten EU-Staaten, liegt aber immerhin (punktegleich mit Ungarn) vor den neuen Mitgliedsstaaten, die jedoch eine ganz andere Migrationsgeschichte haben, und wenn überhaupt, erst später zu Einwanderungsgesellschaften wurden. Beim „Zugang zur Staatsbürgerschaft“ schneidet Österreich noch schlechter ab. Nur die baltischen Staaten haben restriktivere Einbürgerungsbestimmungen innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten. Im Bereich „Langzeit-Aufenthalt“ findet sich Österreich im europäischen Mittelfeld, aber wohl auch nur auf Grund der Verpflichtungen gegenüber der *Long-term Residents Directive*.

Daher kann eine der Arbeit zu Grunde liegende Hypothese bestätigt werden, wonach Österreich das restriktivste Staatsbürgerschaftsrecht innerhalb der alten EU-Staaten hat.

Die Verifizierung der Unterstellung, dass die Novellierungen und Änderungen im Staatsbürgerschaftsrecht in den letzten Jahrzehnten eine fortschreitende Verschärfung darstellen, ist wiederum nicht so eindeutig zu bewerkstelligen. Einerseits aufgrund der Tatsache, dass ein erheblicher Unterschied in staatsbürgerschaftsrechtlichen Angelegenheiten zwischen einbürgerungswilligen EinwanderInnen und ausgewanderten StaatsbürgerInnen besteht. Während mit der Novelle 2005 die Einbürgerungsbestimmungen für Fremde restriktiver gestaltet wurden, erleichterte die damalige ÖVP/FPÖ Koalition die Wiedereinbürgerung für ehemalige StaatsbürgerInnen. Und andererseits, wie die Aufgliederung in die verschiedenen Erwerbs- bzw. Einbürgerungsmodi im 5. Kapitel veranschaulicht, wurden für bestimmte, wenige Personengruppen (Adoptivkinder; Flüchtlinge des Nazi-Regimes; Verleihung im besonderen Interesse der Republik) die Einbürgerungsbestimmungen erleichtert, für den Großteil (minderjährige, in Österreich geborene Kinder; EhepartnerInnen; anerkannte Flüchtlinge; EWR-BürgerInnen) jedoch erschwert. Die strikten Einbürgerungsbestimmungen für in Österreich geborene Kinder ausländischer Staatsangehöriger (die sogenannte 2.Generation) sind nicht nur entgegen dem europäischen Mainstream, sondern spielen auch auf einer rein quantitativen Ebene eine herausragende Rolle: Zwischen den Jahren 2003 und 2013 entfielen knapp ein

Drittel aller Einbürgerungen (über 65.000 von ca. 140.000 insgesamt) auf in Österreich geborene Personen.

Die allgemeinen Verleihungsvoraussetzungen nach §§ 10 und 10a wurden jedenfalls restriktiver. Hier sind vor allem die mit der Novelle 1998 erstmals festgeschriebenen Kenntnisse der deutschen Sprache zu nennen. Konnten früher gute Deutschkenntnisse ein Indiz für eine besonders gelungene Integration sein (und der/die AntragsstellerIn dadurch in den Genuss eines verkürzten Aufenthaltsdauererfordernisses kommen), wurden nun Deutschkenntnisse für jegliche Verleihung verpflichtend und fortlaufend das zu beherrschende Niveau erhöht. Noch schwerer, im Sinne eines Selektionsmechanismus für Einbürgerungswillige, wiegt die Normierung und Erhöhung des hinreichend gesicherten Lebensunterhalts. Wie im Kapitel 5.4.1 aufgezeigt, können die gesetzlichen Einkommenshürden selbst bei vollständigem Einsatz der eigenen Arbeitskraft mitunter nicht erreicht werden. Verbunden mit den europaweit höchsten Kosten für die Ausstellung (Bundes- und Landesgebühren) der Staatsbürgerschaft bleibt der fahle Beigeschmack, dass politische Beteiligungsrechte mit finanziellen Ressourcen verbunden sind. Kriterien, die im Wahlrecht schon vor über hundert Jahren als grundrechtswidrig aufgegeben wurden, bekommen im Staatsbürgerschaftsrecht wieder eine Bedeutung zugesprochen.

Am Beispiel des vom VfGH gekippten AusländerInnenwahlrechts in Wien wurde im 6. Kapitel verdeutlicht, dass die politische Inklusion der ausländischen Wohnbevölkerung realistisch betrachtet nicht über das Wahlrecht zu verwirklichen ist. Dem Staatsbürgerschaftsrecht kommt deshalb gewichtige Bedeutung zu. Daher wiegen die restriktiven Einbürgerungsbestimmungen, die auf Cent und Tag genau einzuhalten sind, besonders schwer. Neben der strikten Haltung bzgl. der Nicht-Gewährung von Doppelstaatsangehörigkeiten für einbürgerungswillige Fremde mag die aufgehende Schere zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung unter anderem in den restriktiven Einbürgerungsvoraussetzungen begründet liegen. Ein Blick auf die Einbürgerungsstatistiken in Kapitel 5.5 würde diesen Schluss zumindest zulassen: Mit dem Inkrafttreten der Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005 sind die Einbürgerungszahlen drastisch abgefallen und stabilisierten sich auf niedrigem Niveau. 2003 erfolgten mehr als fünfmal so viele Einbürgerungen wie 2013. Die Einbürgerungsrate fiel von 6 (von 100 in Österreich lebenden ausländischen Staatsangehörigen) auf 0,7. Gleichzeitig stieg der Anteil der Nicht-StaatsbürgerInnen an der Wohnbevölkerung auf über 12%.

Die Gründe für das, im Vergleich zu anderen europäischen Staaten mit ähnlicher Migrationsgeschichte, restriktive Wahl- und Staatsbürgerschaftsrecht sind mannigfaltig. Als erster wäre eine gewisse Pfadabhängigkeit zu nennen – der Erwerb der Staatsbürgerschaft bei Geburt richtete sich seit dem Bestehen des Staatsbürgerschaftsrechts nach dem ius-sanguinis-

Grundsatz. Das Abstammungsprinzip stellt neben der Vermeidung von Staatenlosigkeit, der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit, der Privatautonomie und der Familieneinheit auch einen der fünf Grundsätze des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts dar. Dass die verschiedenen Regierungen nicht gewillt waren, an diesen Grundsätzen zu rütteln lässt sich an der Haltung zu mehrfachen Staatsangehörigkeiten nachzeichnen: Während die meisten europäischen Staaten, und hier ist vor allem Deutschland mit einer ähnlichen Rechtstradition hinsichtlich der Weitergabe der Staatsangehörigkeit und einer großen türkischen Community zu nennen, die Haltung zu Doppelstaatsbürgerschaften zumindest überdenken, hält Österreich als eines von vier verbliebenen Ländern an Kapitel 1 des *Europarats-Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit* fest. Die einzelnen Grundsätze, wie im Kapitel 5.3 aufgezeigt, werden de facto nur dort gebrochen, wo dies internationale Übereinkommen notwendig machten (z.B.: Duldung von Doppelstaatsbürgerschaften aufgrund der Ableitung der Staatsangehörigkeit des ehelichen Kindes von beiden Elternteilen aufgrund der Gleichbehandlung der Geschlechter hinsichtlich der Weitergabe der Staatsbürgerschaft).

In der Literatur werden die Unterschiede in den Einwanderungspolitiken der einzelnen Staaten (restriktiv, selektiv oder liberal) auch mit dem Selbstverständnis der Staaten als *ethnic* oder *civic nations* zurückgeführt. Während *ethnic nations* sich durch die Überzeugung auszeichnen, dass ihre Mitglieder abstammungsmäßig miteinander verwandt sind (inklusive einer bestimmten Vorstellung einer gemeinsamen Kultur und kollektiven Erinnerungen), basieren *civic nations* auf einem republikanischen Grundsatzkatalog (gemeinsame politische Kultur, Werte und ein Rechtssystem, das allen Mitgliedern gleiche Rechte und Pflichten zuweist). Während erstgenannte Staaten eine ethnisch selektive Einwanderungspolitik betreiben und ihren ethnischen Gruppen privilegierte Rechte zu Teil werden lassen, betreiben zweitere aus ihrem Selbstverständnis heraus eine eher pluralistische Zuwanderungspolitik.

Diese ethnische Auffassung von Zugehörigkeit lässt sich für Österreich an mehreren Beispielen festmachen: Nach dem Ersten Weltkrieg wurden in Österreich gestrandete jüdische Flüchtlinge (ca. 30.000 im Jahr 1918) de facto daran gehindert, sich unter aufenthaltsbedingten Kriterien einbürgern zu lassen. Die junge Republik hatte im Staatsvertrag von St. Germain 1920 erfolgreich auf die Aufnahme des Heimatrechts als ersten Bezugspunkt für die Erteilung der Staatsbürgerschaft insistiert (siehe Kapitel 5.1) – Ausnahmen gab es nur für deutschsprachige Minderheiten aus den Nachfolgestaaten der Monarchie. Ähnliches ereignete sich nach dem Zweiten Weltkrieg – den Volksdeutschen wurde durch eine einfache Loyalitätserklärung zum österreichischen Staat eine für österreichische Verhältnisse extrem unbürokratische Erlangung der Staatsbürgerschaft ermöglicht. Interessant ist hierbei der Aspekt, dass sich schon bevor das Optionsgesetz 1954 in Kraft trat, die österreichischen Gewerkschaften für eine Gleichstellung

der Volksdeutschen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Sozialgesetzgebung und Bildung stark gemacht haben und diese auch ab 1952 gesetzlich verankert wurde. Diese wohlwollende, inklusionsfördernde Haltung von Seiten des ÖGB wurde den ausländischen ArbeiterInnen während der „Gastarbeiter“-Periode in Österreich nie zu Teil. Im Gegenteil, im Rahmen der Sozialpartnerschaft wurden bewusst die ArbeiternehmerInnenrechte der GastarbeiterInnen als Verhandlungsmasse benutzt, um den ArbeitgeberInnenverbänden andere, dem ÖGB wichtige, Zugeständnisse abzurufen.

Die Rolle der Sozialpartner in Österreich war (und ist, auch wenn in abgeschwächter Form) ungleich stärker als in den benachbarten Ländern. Interessensgegensätze der ArbeitgeberInnen- und ArbeiternehmerInnenverbände sollten durch Kooperation und Konsenspolitik abgeschwächt und gelöst werden. Historische Triebfeder dieser Entwicklung war unter anderem die gezogene Lehre aus dem österreichischen Bürgerkrieg 1934 zwischen dem sozialdemokratischen und dem christlich-sozialen Lager. In den 1960ern und 1970ern weiteten die Sozialpartner ihren Einfluss auf sämtliche wirtschafts- und sozialpolitische Bereiche aus. Die Kooperation der Interessensverbände innerhalb des informellen Gremiums der Paritätischen Kommission funktionierte als nicht-öffentliche, vorparlamentarische Entscheidungsfindung zwischen den Verbänden bzw. zwischen den beiden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP. In den darauf folgenden Parlamentssitzungen wurden die in den sozialpartnerschaftlichen Gremien ausgehandelten Materien oft ohne größere Debatte oder Einbindung der Opposition von den Regierungsparteien ÖVP und SPÖ beschlossen. Trotz der Kritik am systemimmanenten Proporz durch die parteipolitische Färbung der Interessensverbände zollte die Bevölkerung sowie internationale, politische BeobachterInnen der Sozialpartnerschaft Respekt. Auch trug sie wesentlich zum Ruf Österreichs als „Insel der Seligen“ bei, wo sozialer Frieden herrsche und Streikzeiten in Sekunden – und nicht in Stunden – pro Jahr gemessen werden.

Auch in der frühen Phase der ersten „Gastarbeiter“-Anwerbungen spielte die Sozialpartnerschaft eine tragende Rolle. Der von der Opposition oft kritisierte „Kuhhandel“ hinter verschlossenen Türen lässt sich für die Verhandlungen über die Quoten ausländischer Arbeitskräfte nachzeichnen: ÖGB und AK standen der Öffnung des Arbeitsmarktes für GastarbeiterInnen nicht positiv gegenüber und akzeptierten die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte erst nach der Schaffung der paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen, die den ArbeitnehmerInnenverbänden mehr Einfluss auf die Wirtschaftspolitik im Allgemeinen und auf die Preis- und Lohnpolitik im Speziellen zusicherte. In dieser sehr frühen Phase der Einwanderung nach Österreich wurden migrationsspezifische Rahmenbedingungen also nicht im Parlament diskutiert und öffentlich-wirksam verhandelt, sondern innerhalb der Sozialpartnerschaft ausgehandelt. Die Interessen der ausländischen ArbeitnehmerInnen

wurden nicht von den ArbeitnehmerInnenverbänden bzw. von der SPÖ, im Sinne der Vertretung der ArbeiterInnenklasse, gewahrt sondern als Verhandlungsmasse gegenüber den ArbeitgeberInnenverbänden bzw. der ÖVP benutzt. Dadurch entstanden zwei Verwerfungen: Erstens, durch die Nichteinbindung der immer größeren Zahl an ausländischen Arbeitskräften (immerhin hatte Österreich 1973 250.000 GastarbeiterInnen) in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess eine prinzipielle Verringerung der Repräsentativität und Legitimität des demokratischen Systems. Und zweitens, dadurch ausgelöst, ein Missverhältnis in der Balance zwischen den Interessen der ArbeiterInnenklasse und des Kapitals.

Im Sinne der Theorie des dualen Arbeitsmarktes innerhalb der klassischen Migrationstheorien dominierten in den Zeiten des österreichischen „Gastarbeiter“-Regimes Marktbedürfnisse. Migration wird demnach von makroökonomischen Bedingungen – dem Arbeitskräftebedarf der lohn- und arbeitsintensiven Industrieproduktion – ausgelöst. Die ständige Nachfrage nach billiger, niedrig- oder unqualifizierter Arbeitskraft, welche durch politische Steuerung durch gezieltes Anwerben von GastarbeiterInnen bedient wurde, setzte geradezu ein weitgehend austauschbares Arbeitskraftpotential voraus, dessen primäre und wichtigste Eigenschaft die Verwundbarkeit und der unsichere Status waren. Innerhalb der Logik des Rotationsprinzips, wonach temporäre Arbeitsmigration und nicht dauerhafte Niederlassung vorgesehen war, ist die Vorenthaltung grundlegender sozialer und politischer Rechte nicht nur hinnehmbar, sondern sogar erwünscht und notwendig.

Jedoch spätestens mit der Einsicht des Fehlschlagens des Prinzips der Rotation der Arbeitskräfte, aufgrund der Missachtung der österreichischen Unternehmen, die ihre im Betrieb ausgebildeten ArbeiterInnen behalten wollten bzw. des Familiennachzugs der GastarbeiterInnen verbunden mit dem Wunsch einer längeren Aufenthaltsperspektive, hätte die Politik inklusionsbefördernde Maßnahmen treffen oder zumindest diskutieren müssen. Der Konvergenz-Theorie folgend entstand durch die Etablierung der MigrantInnengemeinschaften in Europa ein Reformdruck, der zu Liberalisierungen der nationalstaatlichen Einbürgerungsbestimmungen führte. In Österreich war dies nicht der Fall, unter anderem aufgrund der Politisierung des Themas durch die FPÖ, verbunden mit der zurückhaltenden Reaktion der etablierten Parteien darauf. Die SPÖ, auch vor allem in Wien, gab ihre Liberalisierungspläne auf. Die Priorität der etwaigen Verhinderung eines kurzfristig größeren Stimmenverlusts trug eine genuin sozialdemokratische Akzentuierung und Platzierung im Sinne einer breiteren Inklusionsdebatte zu Grabe. Eine Strategie, die sich jedoch rächen sollte. In den Jahren darauf blieb man Getriebene eines von der FPÖ diktierten, fremdenfeindlichen AusländerInnendiskurses.

Die Struktur des österreichischen Föderalismus hat ebenso, im Sinne einer negativen Law & Order-Wettbewerbsspirale in Bezug auf den Ermessensspielraum der Landesbehörden in Einbürgerungsfragen, einen Anteil am restriktiven Gesamteindruck der Einbürgerungspraxis in Österreich. Des Weiteren führte die fehlende Debatte über die nationale Identität nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zur heute schwachen öffentlichen Wahrnehmung von Staatsbürgerschaft als Ausdruck gleichberechtigter Teilhabe an der Gesellschaft. Während die Deutschen sich 1949 mit dem Grundgesetz eine republikanisch orientierte Basis für die Definition ihrer Nation gaben, setzte Österreich auf die Wiederherstellung der konstitutionellen Ordnung der Ersten Republik, ohne einen Referenzrahmen für einen konstitutionellen Patriotismus, etwa in Form eines Kataloges der fundamentalen Rechte und Pflichten der BürgerInnen, zu schaffen. Aber auch eine andere mögliche Ressource für die Herstellung einer pluralistischen Auffassung einer symbolischen Gemeinschaft und nationalen Identität, nämlich das Anknüpfen an das multi-ethnische Erbe der Habsburger Monarchie, wurde nicht genutzt.

Die Kampagne „ZUSAMMEN:ÖSTERREICH #stolz drauf“, initiiert vom Außen- und Integrationsminister Kurz, soll vor allem eine neue „Willkommenskultur“ gegenüber hier lebenden Nicht-StaatsbürgerInnen bzw. eingebürgerten Fremden schaffen. Meiner Meinung nach eine gut gemeinte Kampagne mit einer hehren Zielsetzung. Nur wie so oft ist gut oft das Gegenteil von gut gemeint. Anstatt ÖsterreicherInnen und MigrantInnen die Chance zu geben, öffentlich zu artikulieren worauf sie in ihrer (neuen) Heimat stolz sind, sollte – sofern Kurz seinen Ausspruch „wir haben zu wenig Willkommenskultur“ ernst meint und seinen Worten Taten folgen lassen will – der Integrationsminister die strukturellen Defizite der Willkommenskultur, eingeschrieben im Staatsbürgerschaftsrecht, überdenken. In keinem anderen Land der alten EU-Staaten mit ähnlicher Migrationsgeschichte wird es der im Land lebenden, ausländischen Wohnbevölkerung schwerer gemacht, eingebürgert zu werden. Hohe Aufenthaltsbedingungen, extrem hohe Einkommenshürden und Sprach- und Geschichtstests für einbürgerungswillige MigrantInnen sind nicht zu leugnende Fakten einer wenig ausgeprägten Willkommenskultur, die Kurz medial so anprangert. Ein kommunales AusländerInnenwahlrecht in Wien wurde unter anderem durch die ÖVP, welcher Kurz angehört, verhindert und vor den Verfassungsgerichtshof gebracht. Die restriktivsten Maßnahmen und Novellierungen des ohnehin schon strengen Staatsbürgerschaftsrechts wurden unter der ÖVP/FPÖ Regierung beschlossen. Eine automatische Einbürgerung von in Österreich geborenen Kindern von Fremden, wie in anderen europäischen Immigrationsländern üblich, existiert nicht. Ebenso wenig die Möglichkeit von Doppelstaatsbürgerschaften als Anerkennung einer ohnehin offensichtlichen Realität: Ein Mensch kann sich auch zu zwei Staaten zugehörig fühlen. Betrachtet man das Thema Doppelstaatsbürgerschaften näher, erkennt man auch eine weitere Konstante im österreichischen Staatsbürgerschaftsrecht: Liberale Bestimmungen für

ausgewanderte StaatsbürgerInnen, restriktive für einbürgerungswillige Fremde. Ausgewanderten ÖsterreicherInnen wird die Möglichkeit einer Doppelstaatsbürgerschaft leichter gewährt als eingewanderten Fremden, was impliziert, dass der/die AbstammungsösterreicherIn in seinem/ihrer Herzen genügend Platz für zwei Heimatlieben hat, ein eingewanderter Fremder jedoch nicht.

In der Logik der österreichischen Migrationspolitik wäre es übrigens nach Meinung des Autors durchaus vorstellbar, dass sich Österreich dem europäischen Mainstream in Richtung Gewährung von Doppelstaatsbürgerschaften anschließt. Doch nicht im Sinne einer Anerkennung von legitimen Interessen der MigrantInnengemeinschaft, sondern in jenem Sinne, dass in Österreich historisch betrachtet Migrationspolitik immer auch einem anderen Ziel diene. In diesem Fall könnte ein Umdenken durch die aktuelle Problematik mit radikalisierten IslamistInnen, die sich der IS-Terrormiliz in Syrien oder dem Irak anschließen, ausgelöst werden. Eingebürgerten Fremden, die ihre alte Staatsangehörigkeit beim Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft zurücklegen mussten, kann nämlich aufgrund internationaler Verträge die Staatsbürgerschaft nicht aberkannt werden, wenn sie dadurch in die Staatenlosigkeit abgleiten würden. Nachdem in Österreich nur in ganz wenigen Ausnahmefällen die Doppelstaatsbürgerschaft gewährt wird, heißt das im Prinzip, dass man etwaigen RückkehrerInnen aus dem Krisengebiet, die eine reale Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen und auch vom österreichischen Verfassungsschutz beobachtet werden, die Einreise nach Österreich weder verweigern noch die Staatsbürgerschaft entziehen kann. Die Staatsbürgerschaft wird laut geltendem österreichischen Recht Personen entzogen, die sich freiwillig in den Militärdienst eines fremden Staates begeben – und dieser Passus wird künftig wohl auch auf KämpferInnen einer ausländischen bewaffneten Gruppierung in bewaffneten Konflikten ausgeweitet. Jedoch ist der Entzug bis dahin völkerrechtlich nicht möglich, würde die Person dann staatenlos werden.

Während das Modell der Einbindung aller StaatsbürgerInnen ins Elektorat, festgeschrieben im BV-G, mit der Etablierung der 1. Republik nach dem Zusammenfall der Monarchie ein sehr inklusives war, stellt die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur in den letzten Jahrzehnten die repräsentative Demokratie in Österreich vor erhebliche Repräsentativitäts- und Legitimationsfragen. Die österreichische Rechtslage legitimiert einerseits die politische Exklusion von dauerhaft niedergelassenen WohnbürgerInnen, und andererseits die Inklusion von ausgewanderten StaatsbürgerInnen und deren Nachkommen. Im Zusammenhang mit der ethnischen Auffassung von Zugehörigkeit, die sich auch in den restriktiven Einbürgerungsbestimmungen eingeschrieben hat, wird ersichtlich, dass politische

Mitspracherechte in Österreich entlang einer gemeinsamen Abstammung, und nicht entlang des Betroffenenprinzips, organisiert sind.

Literaturverzeichnis

- Barclay, G. W. (1958): Techniques in population analysis. New York: Wiley.
- Bauböck, R. & H. Wimmer (1988): Social partnership and 'foreigners policy': on special features of Austria's guest-worker system. In: European Journal of Political Research, 1988, Vol.16 (6), S. 659-681.
- Bauböck, R. & D. Çinar (2001): Nationality Law and Naturalisation in Austria. In: Hansen, R. & P. Weil (Hg.): Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU. Basingstoke: Palgrave.
- Bauböck, R. (Hg.) (2006): Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauböck, R. (2006): Citizenship and migration – concepts and controversies. In: Bauböck, R. (Hg.): Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauböck, R. (2006): Migration und politische Beteiligung: Wahlrechte jenseits von Staatsgebiet und Staatsangehörigkeit. In: Oberlechner, M. (Hg.): Die missglückte Integration? Wege und Irrwege in Europa. Wien: Braumüller.
- Bauböck, R., E. Ersbøll & Groenendijk, K. (Hg.) (2006): Acquisition and Loss of Nationality. Volume I: Comparative Analyses. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boswell, C. & A. Geddes (2011): Migration and Mobility in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bourdieu, P. & L. J. Wacquant (1992): An invitation to reflexive sociology. Cambridge: Polity Press.
- Brettel, C. (2000): Migration theory. Talking across disciplines. New York: Routledge.
- Buschmann, G.v. (1841): Über die österreichische Staatsbürgerschaft, 2. Auflage. Wien.
- Butschek, F. & E. Walterskirchen (1974): Aspekte der Ausländerbeschäftigung. Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 4.

- Caramani, D. & O. Strijbis (2011): Discrepant Electorates: The Inclusiveness of Electorates and Its Impact on the Representation of Citizens. Wien: Institut für Höhere Studien. Reihe Politikwissenschaft 124.
- Castles, S. & M. Miller (1993): The age of migration. International Population Movements in the Modern World. Houndmills: Palgrave.
- Castles, S., Hansen, P. & C.-U. Schierup (2006): Migration, Citizenship, and the European Social Model. In: Migration, Citizenship, and the European welfare state: A European dilemma, Oxford, Oxford University Press.
- Çinar, D. (1994): From Aliens to Citizens. A Comparative Analysis of Rules of Transition. Reihe Politikwissenschaft, Nr. 17. Wien: Institut für Höhere Studien.
- Dahl, R. A. (1989): Democracy and its Critics. New Haven: Yale University Press.
- Dahlvik J. [u.a.] (Hg.) (2011): Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 1/2011. Göttingen: V&R unipress, Vienna University Press.
- Dahrendorf, Ralf (1985): Law and Order. London: Stevens.
- Davy, U. & D. Çinar (2001): Österreich. In: Davy, U. (Hg.): Die Integration von Einwanderern. 1. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Düvell, F. (2006): Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen. Hamburg [u.a.]: LIT-Verlag.
- Enzensberger, H. M. (1992): Die große Wanderung. Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag.
- European Commission (2000): Communication on a Community Immigration Policy. COM (2000) 757. Brussels, 22. November 2000.
- Favell, A. (1999): To Belong or not belong: The Postnational Question. In: Geddes, A. & A. Favell (Hg.): The Politics of Belonging: Migrants and Minorities in Contemporary Europe. Aldershot: Ashgate.
- Fessler P. & H. Mussger (Hg.) (1996): Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht. 4. Auflage. Wien: Juridica Verlag.
- Fessler, P. [u.a.] (Hg.) (2006): Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht. 7. Auflage. Wien: Juridica Verlag.

- Frisch, M. (1967): Öffentlichkeit als Partner. Frankfurt/Main: Edition Suhrkamp 209.
- Hammar, T. (1990): Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration. Aldershot: Ashgate.
- Hansen, R. & P. Weil (Hg.) (2001): Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU. Basingstoke: Palgrave.
- Hansen, R. & P. Weil (2001): Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe? In: Hansen, R. & P. Weil (Hg.): Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU. Basingstoke: Palgrave.
- Hausenbichler, F. (1947): Das Staatsbürgerschaftsrecht der Österreichischen Republik in systematischer Darstellung. Graz: Steiermärkische Landesdruckerei.
- Hollifield, J. F. (1994): Immigration and republicanism in France: the hidden consensus. In: Cornelius, W., P. Martin & J. F. Hollifield (Hg.): Controlling immigration: a global perspective. Stanford: Stanford University Press, S. 143-176.
- Hollifield, J. F. (1992): Immigration, markets and states. Cambridge: Harvard University Press.
- Huysmans, J. (2000): The European Union and the Securitization of Migration. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 38 (5), S. 751-777.
- Jawhari, R. (2000): Wegen Überfremdung abgelehnt. Ausländerintegration und symbolische Politik. Wien: Braumüller.
- Kelsen, H. (1963): Vom Wesen und Wert der Demokratie. Neudruck der 2. Auflage. Aalen: Scientia Verlag.
- Koser, K. & H. Lutz (Hg.) (1998): The New Migration in Europe. Social Constructions and Social Realities. Basingstoke: Macmillan.
- Kostakopoulous, D., Carrera, S. & M. Jesse (2009): Doing and Deserving: Competing Frames of Integration in the EU. In: Carrera/Guild/Groenendijk (Hg.). Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU. Farnham: Ashgate.
- Kubat, D. & H-J. Hoffmann-Nowotny (1981): Migration: towards a new paradigm. In: International Social Science Journal, Vol. 33 (2), S. 307-329.
- Lee, E. S. (1966): A Theory of Migration. In: Demography, Vol. 5 (1), S. 47-57.

- Mabogunje, A. L. (1970): Systems Approach to a Theory of Rural-Urban Migration. In: Geographical Analysis 2, S. 1-18.
- Marshall, T.H. (1964): Citizenship and Social Class. In: Marshall, T.H. (Hg.): Class, Citizenship, and Social Development: Essays by T.H. Marshall. Chicago: University of Chicago Press.
- Massey, D. (1990): Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration. In: Population Index, Vol. 56 (1), S. 3-26.
- Massey, D. S. (1998): Worlds in motion. Understanding international migration at the end of the millennium. Oxford: Clarendon Press.
- Massey, D. S. & R. Zenteno (2001): The dynamics of mass migration. In: Proceedings of the Academy of Sciences, USA, Vol. 96, S. 5328-5335.
- Mussger, H. [u.a.] (Hg.) (2001): Österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht. 6. Auflage. Wien: Juridica Verlag.
- Parekh, B. (1994): Three theories of immigration. In: Spencer, S. (Hg.): Strangers and citizens: A positive approach to migrants and refugees. London: IPPR.
- Portes, A. (1997): Globalisation from below. The rise of transnational communities. Working Paper Series. Princeton: Princeton University.
- Portes, A. & J. Sennsenbrenner (1993): Embeddedness and immigration: Notes on social determinants of economic action. In: American Journal of Sociology, Vol. 98, S. 1320-1350.
- ProLibris Verlagsgesellschaft (Hg.) (2009): Staatsbürgerschaftsgesetz. Texte, Materialien, Judikatur. Linz: ProLibris.
- ProLibris Verlagsgesellschaft (Hg.) (2014): Staatsbürgerschaftsgesetz. Texte, Materialien, Judikatur. 4. Auflage. Linz: ProLibris.
- Raventein, E. G. (1885): The Laws of Migration. In: Journal of the Royal Statistical Society, Vol. 48: 167-227.
- Riegler, H. (1996). Seismographen der Demokratie: Über die politischen Rechte von ZuwanderInnen. In: Campbell, D. et al. (Hg.): Die Qualität der österreichischen Demokratie. Versuche einer Annäherung, Wien, 131-153.

- Schlögel, K. (2002): Planet der Nomaden. In: Ders. (Hg): Die Mitte liegt ostwärts: Europa im Übergang. München: Hanser, S. 65-123.
- Schön, D. A. & M. Rein (1994): Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York: Basic Books.
- Sjaastad, L. A. (1962): The Costs and Returns of Human Migration. In: The Journal of Political Economy, Vol.70 (5), S. 80.
- Skeldon, R. (1990): Population Mobility in Developing Countries: A Reinterpretation. London: Belhaven Press.
- Smith, A. (1776/1904): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. London: Methuen.
- SORA – Institute for Social Research and Analysis (2002): Erwartungen der Betroffenen an ein Ausländerwahlrecht: Eine Umfrage unter MigrantInnen in Wien (01070). Wien.
- Soysal, Y. (1994): Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe. Chicago etc.: University of Chicago Press.
- Stark, O. (1991): The Migration of Labour. Oxford: Blackwell.
- Stern, J. (2011): *Ius Pecuniae* – Staatsbürgerschaft zwischen auseichendem Lebensunterhalt, Mindestsicherung und Menschenwürde. In: Dahlvik J. [u.a.] (Hg.): Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 1/2011. Göttingen: V&R unipress, Vienna University Press.
- Stern, J. & G. Valchars (2013): Access to electoral rights. Austria. EUDO Citizenship Observatory. Florenz: European University Institute.
- Stern, J. & G. Valchars (2013): Naturalisation Procedures for Immigrants. Austria. EUDO Citizenship Observatory. Florenz: European University Institute.
- Todaro, M. (1969): A Modell of Migration and Urban Unemployment in Less-developed Countries. In: The American Economic Review, Vol. 59, S. 138-148.
- Triandafyllidou, A. (2001): Immigrants and National Identity in Europe. London: Routledge.
- Valchars, G. (2006): Defizitäre Demokratie. Staatsbürgerschaft und Wahlrecht im Einwanderungsland Österreich. Wien: Braumüller.

- Vogl, M. (Hg.) (2014): Fremdenrecht, 6. Auflage. Wien: neuer wissenschaftlicher Verlag.
- Waldrauch, H. (2006): Acquisition of nationality. In: Bauböck, R., E. Ersbøll & Groenendijk, K. (Hg.): Acquisition and Loss of Nationality. Volume I: Comparative Analyses. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wallerstein, I. (1974): The modern world system. New York: Academic Press.
- Walzer, M. (1983): Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality. New York: Basic Books.
- Walzer, M. (1998): Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Weil, P. (2001): Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen. In: Conrad, C. & J. Kocka (Hg.) (2001): Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten. Hamburg: Edition Körber-Stiftung
- Wimmer, H. (Hg.) (1986): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich. Frankfurt/Main [u.a.]: Campus-Verlag.

Onlinequellen

Best Citizenships (2014): <http://best-citizenships.com/austria-citizenship.htm>; zuletzt aufgerufen am 01.10.2014.

Der Standard (2014): <http://derstandard.at/2000002207341/Was-die-Promi-Einbuengerungen-fragwuerdig-macht>; zuletzt aufgerufen am 30.09.2014.

Der Standard (2014): <http://derstandard.at/2000002656219/Deutscher-Bundestag-beschliesst-Ausweitung-der-Doppelpaesse>, zuletzt aufgerufen am 16.10.2014

Der Standard (2014): <http://derstandard.at/1376533970336/Ein-Wahlrecht-mit-Demokratiedefizit>, zuletzt aufgerufen am 01.11.2014.

Der Standard (2014): <http://derstandard.at/2000006462161/Wien-liegt-beim-Auslaenderanteil-auf-Platz-7-der-EU-Hauptstaedte>, zuletzt aufgerufen am 10.11.2014.

Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2014):

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l23034_de.htm, zuletzt aufgerufen am 20.03.2014.

Henley & Partners (2014): <https://www.henleyglobal.com/citizenship-austria>; zuletzt aufgerufen am 30.09.2014.

Henley & Partners (2014): <https://www.henleyglobal.com/citizenship-malta-citizenship>; zuletzt aufgerufen am 01.10.2014.

Medien-Servicestelle (2014): http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2011/05/25/neue-osterreichische-migrationsgeschichte/, zuletzt aufgerufen am 09.12.2014.

MIPEX (2014): www.mipex.eu, zuletzt aufgerufen am 14.11.2014.

MIPEX (2014): <http://www.mipex.eu/austria>, zuletzt aufgerufen am 14.11.2014.

MIPEX (2014): <http://www.mipex.eu/political-participation>, zuletzt aufgerufen am 14.11.2014.

NEOS (2014): https://parlament.neos.eu/file/sites/2/2014/05/2014_02_25_EA_Mehrfache-Staatsbuergerschaft.pdf; zuletzt aufgerufen am 15.09.2014.

Österreichischer Integrationsfond (2014):

http://www.integrationsfonds.at/zahlen_und_fakten/statistisches_jahrbuch_2013/zu_und_abwanderung/asyl/, zuletzt aufgerufen am 10.10.2014.

Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes (2014):

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000044>, zuletzt aufgerufen am 09.07.2014.

Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes (2014):

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005579>, zuletzt aufgerufen am 24.07.2014.

Statistik Austria (2014):

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/index.html, zuletzt aufgerufen am 10.10.2014.

Statistik Austria (2014):

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/einbuengerungen/index.html, zuletzt aufgerufen am 10.10.2014.

STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria (2014):

http://www.statistik.at/web_de/services/datenbank_superstar/, zuletzt aufgerufen am 01.12.2014.

Verlag E. Dorner (2012): <http://files.dorner-verlag.at/onlineanhaenge/files/onl45354.pdf>, zuletzt aufgerufen am 18.12.2013.

Verlag E. Dorner (2012): <http://files.dorner-verlag.at/pdforama/uploads/onl52134.pdf>, zuletzt aufgerufen am 18.12.2013.

Verlag E. Dorner (2012): <http://files.dorner-verlag.at/onlineanhaenge/files/onl40717.pdf>, zuletzt aufgerufen am 23.01.2014.

Verlag E. Dorner (2012): <http://files.dorner-verlag.at/pdforama/uploads/onl95202.pdf>, zuletzt aufgerufen am 23.01.2014.

Verlag E. Dorner (2012): <http://files.dorner-verlag.at/pdforama/uploads/onl23818.pdf>, zuletzt aufgerufen am 23.01.2014.

Anhang

Abstract

GastarbeiterInnen-Anwerbungen, Flüchtlingsbewegungen im Zuge der Krisen bzw. des Zusammenbruchs der kommunistischen Systeme Osteuropas und die Anziehungskraft Europas als ökonomisch höchst erfolgreicher Friedensraum haben die Bevölkerungszusammensetzung der alten EU-Staaten nachhaltig verändert. Die aufgehende Schere zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung, und die damit verbundenen Implikationen für die Legitimität und Repräsentativität der demokratischen Systeme, erzeugten einen Reformdruck, der in den EU-Staaten mit ähnlicher Immigrationsgeschichte wie Österreich, zu einer allmählichen Konvergenz und Liberalisierung der nationalstaatlich determinierten Einbürgerungsbestimmungen führte. Österreich hat sich als einziges Land der alten EU-Staaten diesem Trend entzogen, so die These dieser Arbeit, und hat diametral dazu die Einbürgerungsvoraussetzungen in den letzten Jahrzehnten laufend erhöht bzw. besitzt das restriktivste Staatsbürgerschaftsrecht innerhalb dieser Staaten. Anhand von Gesetzeskodizes, Regierungsvorlagen zu Staatsbürgerschaftsrechts-Novellen und dem österreichischen Wahlrecht wird die Organisierung der politischen Mitbestimmungsrechte, vor allem in Bezug auf die Inklusion von ausländischen Staatsangehörigen, untersucht. Für den europäischen Vergleich wird der *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) bzw. einschlägige Literatur herangezogen.

Lebenslauf

Wolfgang Schrammel

Geboren am 06.06.1983 in Eisenstadt, Burgenland

Ausbildung

Seit 03/2003	Universität Wien: Studium der Politikwissenschaft
Seit 10/2002	Universität Wien: Geschichte; Kultur- und Sozialanthropologie BOKU: Umwelt- und Bioressourcenmanagement
Sommersemester 2007	ERASMUS Aufenthalt in Rethimno, Kreta, Griechenland
1993 – 2001	BRG Neusiedl/See

Berufserfahrung

Seit 05/2008	Café.Restaurant.Halle, MOTTO-Group, Schlacher Bernd Leiter der Foyerbar, teilzeitbeschäftigt (20h/Woche)
Seit 11/2007	CARITAS Wien, Flüchtlings- und MigrantInnenwohnheim Haus Amadou, geringfügig beschäftigt (10h/Woche)